



**A Função Representativa da Assembleia da República**

## **Por um Parlamento Aberto ao Cidadão**



**Tomás Vieira Mário**

## Abreviaturas

APC	Associação Parlamentar da Commonwealth
AR	Assembleia da Republica
CESC	Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil
CIDCP	Convenção Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos
CIP	Centro de Integridade Pública
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CTV	Centro Terra Viva
CPO	Comissão do Plano e Orçamento
CRM	Constituição da Republica de Moçambique
FDC	Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade
FMO	Fórum de Monitoria ao Orçamento
GMD	Grupo Moçambicano da Dívida
IESE	Instituto de Estudos Sociais e Económicos
ITIE	Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva
LDH	Liga Moçambicana dos Direitos Humanos
MASC	Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
MARP	Mecanismo Africano de Revisão de Pares
MDP	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
NEPAD	New Partnership for Africa Development
PEAR	Plano Estratégico da Assembleia da Republica
SM	Sistema Maioritário
SRP	Sistema de Representação Proporcional
PARPA	Plano de Acção de Redução da Pobreza
PES	Plano Económico e Social
OAS	Organização dos Estados Americanos
OSC	Organizações da Sociedade Civil
OCBs	Organizações Comunitárias de Base
OD	Observatório de Desenvolvimento
ONG	Organizações Não-governamentais
RAP	Relatório de Avaliação da Pobreza
PAP	Parceiros de Apoio Programático
PEAR	O Plano Estratégico da Assembleia da Republica 2013-2022
UDENAMO	União Democrática Nacional de Moçambique
UNANMO	União Nacional de Moçambique
UNAMI	União Nacional de Moçambique Independente

## Índice

Abreviaturas.....	2
Sumario Executivo.....	3
Introdução.....	6
Secção 1: As Funções do Parlamento.....	12
Secção 2: A Assembleia da República de Moçambique no sistema político nacional.....	18
Secção 3: Dinâmicas da participação da Sociedade Civil em processos legislativos.....	25
Secção 4: Alguns exemplos de Boas Práticas Internacionais e o Plano Estratégico da AR ...	42
Secção 5: Conclusões e Recomendações.....	53
Referencias Bibliográficas.....	55

## Sumario Executivo

O presente documento apresenta as principais constatações feitas no quadro de um Estudo de Base realizado pelo SEKELEKANI, inerente ao projecto visando apoiar o estabelecimento de um Fórum de Dialogo entre a Assembleia da Republica e a Sociedade Civil Moçambicana.

O principal objectivo do estudo era coligir informação fundamental, indicando qual é o ponto de partida do projecto, relativamente ao seu almejado resultado final. Isto significava coligir e compilar, quer politicas, estratégicas e legislação existentes no sentido da promoção da representação do cidadão junto do mais alto órgão legislativo do país, quer experiências já existentes, de ligação estruturada entre a Assembleia da República e o cidadão, em particular no âmbito da produção legislativa, nomeadamente através das organizações da sociedade civil. Outro objectivo era pesquisar sobre experiências e Boas Práticas já consolidadas pelo mundo fora, de representação do cidadão e consulta pública por parte do poder legislativo.

### 1. Quadro jurídico-constitucional e político.

O primeiro indicador de base é aquele estabelecido pela própria Constituição da República, a qual designa a Assembleia da República como sendo “a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos” (Art.168º, nº1).

Em consonância com este princípio, a Lei Fundamental consagra ainda como direitos fundamentais dos cidadãos, o sufrágio universal, o referendo e a permanente participação dos cidadãos na vida da Nação, tal como dispõe o Artigo 73º, inserido no Capitulo IV (Direitos, liberdades e garantias e liberdades fundamentais).

Como meio de facilitar esta “permanente participação dos cidadãos na vida da Nação”, a Constituição também reconhece que as organizações sociais, que são emanação do exercício da liberdade de associação, desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública (Cf. Artigo 53º CRM).

Ante estes princípios jurídico-constitucionais, coloca-se a pergunta de, até que medida a Assembleia da República tem desempenhado, de forma sistemática, estruturada e consistente, a função da representação dos cidadãos? A constatação feita pelo próprio órgão acusa um grande défice a este respeito, caracterizado por uma fraca ligação com os cidadãos eleitores.

Com vista a preencher esta lacuna, o Plano Estratégico da Assembleia da Republica (PEAR), para o período 2013-2022, aprovado em Novembro de 2012, destaca, como áreas de maior focalização: a criação de condições para uma melhor interacção com os cidadãos, melhor produção legislativa, efectiva fiscalização da acção do Executivo, maior dinamismo em termos de capacidade institucional e a cooperação com organizações/ instituições nacionais e internacionais. Cortando transversalmente todo o documento, reconhece-se nitidamente uma preocupação evidente na melhoria da acção representativa da AR, através de uma maior e mais sistemática interacção com o cidadão, objectivo expresso num dos seus cinco eixos, assim: Representação dos Cidadãos; Produção Legislativa; Fiscalização da Actividade do Governo; Desenvolvimento Institucional; e Relacionamento Interinstitucional e Internacional.

Relativamente ao pilar da representação dos cidadãos, o PEAR almeja:

“Reforçar o papel do Deputado e da Assembleia da República como legítimos representantes do cidadão no quadro da construção do Estado de Direito Democrático”. A este respeito, o PEAR destaca impor-se:

"...a necessidade de, cada vez mais, se aprimorar os institutos de democracia representativa, no que diz respeito à representação dos cidadãos, defendendo, junto às instâncias decisoras do Estado, os direitos, garantias e liberdades individuais e colectivas, bem como os interesses nacionais".

Assim, o presente estudo constata que o projecto para o estabelecimento de mecanismos de participação do cidadão na actividade legislativa, quer individualmente, quer organizado em grupos, nomeadamente no quadro de um Fórum de Diálogo entre a Assembleia da Republica e a Sociedade Civil, encontra âncora explícita em sede da própria Constituição da Republica e a sua necessidade é identificada pelo Plano Estratégico do órgão.

## **2. Experiências de colaboração com Organizações da Sociedade Civil**

Além da revisão do quadro de jurídico-político existente, o estudo inclui ainda uma série de consultas separadas com algumas organizações da sociedade civil detentoras de alguma experiência de colaboração com a Assembleia da República, com destaque para o Fórum Mulher, o Centro de Integridade Pública (CIP), a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), o Centro Terra Viva (CTV) e o MISA Moçambique. Os dados compilados destas consultas indicam os seguintes resultados:

- A participação dos cidadãos nos processos legislativos é ainda incipiente e esporádica;
- Alguma participação que tem estado a registar-nos nos últimos 10 anos resulta mais de uma pressão persistente das organizações da sociedade civil do que de uma vontade política, que seria expressa através de algum pró-activismo do Parlamento;
- Não constituindo um mecanismo formal ou institucionalizado da Assembleia da Republica, o diálogo existente cinge-se a iniciativas isoladas junto de algumas Comissões de Trabalho da Assembleia da República, destacando-se as seguintes:
  - a) Comissão do Plano e Orçamento;
  - b) Comissão dos Assuntos Sociais, Género e Ambiente,
  - c) Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e Legalidade;
  - d) Comissão da Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social.

Outras constatações do Estudo de Base indicam o seguinte:

- A falta de mecanismos institucionalizados destes diálogos leva a que a intensidade e extensão da colaboração dependam da atitude pessoal dos Presidentes das Comissões Especializadas de cada legislatura.
- Existem já fóruns da sociedade civil colaborando com algumas comissões parlamentares, a exemplo do Fórum de Monitoria de Orçamento – FMO, plataforma

de Organizações da Sociedade Civil trabalhando na área de gestão de finanças públicas, além de experiências de trabalho bilateral, incluindo iniciativas de formação técnica a deputados.

- A alta rotação de deputados em cada cinco anos, num contexto de fraca base institucional, preparada para uma eficiente gestão do conhecimento adquirido, diminui o impacto das iniciativas de colaboração.
- A forte partidarização que ainda caracteriza a Assembleia da República, materializada em forte antagonismo entre as “bancadas”, constitui uma fraqueza do órgão, para uma colaboração mais produtiva com organizações da sociedade civil.

Para além das limitações de iniciativa legislativa do parlamento, derivadas da preponderância do Sistema de Governo Presidencial, o mais alto órgão legislativo do país carece ainda de recursos humanos e técnicos para esta missão, o que reforça a necessidade de uma maior abertura e colaboração com as organizações da sociedade civil.

O estudo conclui com uma recomendação no sentido da criação, pela Assembleia da República, de uma Comissão de Legislação Participativa, a qual teria como principal função a mobilização, acolhimento e gestão da participação do cidadão nos processos de formulação legislativa e de fiscalização da acção governativa, quer individualmente, quer no âmbito de organizações da sociedade civil, interagindo com o legislativo através de um Fórum de Diálogo periódico.

---

## Introdução e Contexto

A Constituição da República de Moçambique de 2004 (CRM/2004) define Moçambique como “um Estado de direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.<sup>1</sup>

Nos termos ainda da Constituição da República, os partidos políticos são instrumentos fundamentais de expressão de pluralismo político, bem como para a manifestação da vontade popular, sendo também instrumentos fundamentais para a participação democrática dos cidadãos na governação do país<sup>2</sup>.

Em conformidade com esta orientação, a Constituição fixa as formas de “expressão de pluralismo político” e de “participação democrática dos cidadãos na governação do país”, consagrando o princípio do exercício do poder político do povo “através do sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico para a escolha dos seus representantes, por referendo sobre as grandes questões nacionais e pela permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação<sup>3</sup>”.

A **permanente participação democrática dos cidadãos na vida da Nação**, bem como os institutos do sufrágio universal e do referendo fazem parte do rol de direitos, liberdades e garantias de participação política dos cidadãos, inscritas no Capítulo IV da Lei Fundamental da nação<sup>4</sup>.

Nos termos também da Constituição, o povo exerce o seu poder soberano através de cinco órgãos, nomeadamente: o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os tribunais e o Conselho Constitucional<sup>5</sup>. No sistema político moçambicano, de cariz presidencialista (Caixa 1) o povo intervém de forma directa, através do voto em eleições periódicas, na designação de três destes órgãos de soberania, nomeadamente do Presidente da República, da Assembleia da República e do Governo.<sup>6</sup>

Enquanto o Presidente da República é o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representando a Nação no plano interno e internacional<sup>7</sup>, já a Assembleia da República é definida pela Constituição como “**a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos**”.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Artigo 3º da CRM/ 2004

<sup>2</sup> Cf. Artigo 74º da CRM/2004

<sup>3</sup> Artigo 73 da CRM/2004

<sup>4</sup> Benjamim Pequeno e Gilles Cistac propõem que estas matérias subam para o Título I da Constituição, relativo aos princípios fundamentais, o que lhes iria conferir “dimensão objectiva (...) de exercício do poder popular”. *In* Proposta de Revisão Constitucional para Boa Governação, GDI – Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento, CIEDMA, SARL, 2011, pag.11

<sup>5</sup> Art.133º da CRM/2004

<sup>6</sup> Art.135º,nº1, da CRM/2004.

<sup>7</sup> Art.146º da CRM/2004

<sup>8</sup> Art.168º da CRM/2004

Estabelecendo a Constituição o princípio, por um lado, da permanente participação democrática dos cidadãos na vida política da nação e considerando, por outro lado, a Assembleia da República “a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos”, infere-se pois ser este órgão, o mais importante fórum de concretização dessa participação dos cidadãos na vida política da nação. Questão importante que a seguir se coloca é: de que forma, com que modelos e meios, a Assembleia da República promove a participação permanente dos cidadãos na vida política da nação, para além da interacção dialéctica interna, protagonizada pelas forças políticas nelas representadas? – eis uma pergunta que o desenvolvimento da experiência democrática de Moçambique coloca, e que urge responder.

## 1.2. Objectivos

Tendo em linha de conta o acima exposto, a presente pesquisa visa encontrar uma resposta às seguintes perguntas:

- a) Definida pela Constituição da República como “a assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos”, como é que a AR tem estimulado ou poderia estimular a “permanente participação democrática dos cidadãos na vida política da nação”, nomeadamente nos processos legislativos?
- b) Por seu lado, as Organizações da Sociedade Civil, enquanto formas legais através das quais os cidadãos se organizam para prosseguir fins que contribuam para o Bem Comum, como têm participado, ou podem participar, com eficácia, nos processos legislativos, ajudando a estabelecer uma melhor interacção entre os eleitos e os eleitores?

### 1.2.1. Justificação

A pesquisa funda-se a partir dos seguintes pressupostos, relativos ao sistema eleitoral moçambicano:

- a) Concorrem às eleições os partidos políticos, isoladamente ou coligação de partidos...<sup>9</sup>
- b) O deputado da Assembleia da República é eleito através do sistema proporcional de listas fechadas<sup>10</sup>.
- c) O deputado representa todo o país e não apenas o círculo pelo qual é eleito<sup>11</sup>.

Estes princípios do sistema eleitoral moçambicano trazem a hipótese deveras preocupante: a hipótese de falta de uma vinculação directa e forte, entre o eleito e o eleitor, favorecendo, pelo contrário, uma estreita relação entre o eleito e o partido político pelo qual ele se fez eleger. Desta hipótese, está implícita uma alienação do eleitor face ao órgão que o representa, o que enfraquece, em consequência, a função de representação do parlamento e o mecanismo de prestação de contas por parte do eleito ao eleitor.

---

<sup>9</sup> Artigo 170, nº3 da CRM

<sup>10</sup> Cfr. nº2 do Art.35 da CRM

<sup>11</sup> Artigo 168, nº2 da CRM.



Além destes condicionalismos, impostos pelo próprio sistema moçambicano, importa tomar nota do contexto histórico e político em que a democracia multipartidária moçambicana é estabelecida, com as primeiras eleições gerais multipartidárias de 1994: contexto de um passado de prolongado conflito armado e de um sistema político de partido único, que vigorou nos primeiros 20 anos da independência nacional.

Entretanto, no seu Plano Estratégico para o decénio 2013-2022, que é o segundo instrumento prospectivo de acção aprovado pelo mais alto órgão legislativo do país, a Assembleia da Republica assume como um desafio da primeira linha, a criação de condições para uma melhor interacção com os cidadãos. Com efeito, ao identificar 10 principais desafios da Assembleia da Republica, o PEAR coloca em primeiro lugar o "reforço da interacção entre a AR e a Sociedade", e, em segundo lugar, a "Elevação e dignificação do Deputado na Sociedade e no Poder de Estado". Esta ênfase sobre o objectivo de promover maior interacção entre o deputado e o cidadão incentiva no sentido de avaliar espaços, modelos ou metodologias eventualmente susceptíveis de ajudar na promoção de um Parlamento aberto ao cidadão e por isso melhor posicionado para representar os seus legítimos interesses e aspirações.

A consagração desta visão, ao nível do documento prospectivo do Parlamento, vem conferir força vinculativa à orientação genérica estabelecida pelo Regimento Interno do órgão, o qual determina o seguinte: "As Comissões de Trabalho, na realização do seu trabalho, devem procurar estreitar relações com o povo e a sociedade civil, podem promover reuniões populares nos locais de trabalho e de residência, receber contribuições sobre projectos de legislação e para o controlo da aplicação da lei".

### **1.2.2. Hipóteses de abordagem**

Em alguns países com desafios de representação semelhantes, algumas soluções adoptadas têm considerado:

- a) O estabelecimento de uma Comissão de Legislação Participativa
- b) O estabelecimento de Fóruns de Diálogo Parlamento-Sociedade Civil
- c) A abertura permanente das Comissões Parlamentares à participação do público
- d) Diferentes modalidades de interacção e recepção de conhecimento junto de centros de pesquisa e ou de estudos estratégicos (think tanks), etc.

No primeiro caso, destaca-se o exemplo do Brasil, onde funciona uma comissão de acolhimento à participação cidadã na acção legislativa, criada por decisão autónoma da Câmara dos Deputados, com o objectivo de facilitar a participação da sociedade no processo da elaboração legislativa.

Já no segundo caso, corrente em países de democracias ainda emergentes, como na Zâmbia e na Moldávia, existem fóruns de diálogo, criados por comum entendimento entre o Parlamento e Organizações da Sociedade Civil.

Partindo destas hipóteses, a presente pesquisa pretende aferir da viabilidade do estabelecimento de um fórum de diálogo permanente entre os cidadãos, organizados em Organizações da Sociedade Civil, por um lado, e os legisladores por si eleitos, que constituem a Assembleia da Republica, por outro.

## **2. Metodologia**

A pesquisa é de carácter interdisciplinar, combinando as perspectivas do Direito Comparado, da Ciência Política e da História da Política Contemporânea de Moçambique.

A revisão bibliográfica incluiu a Constituição de 2004, diversa legislação nacional, documentos oficiais, relatórios e pesquisas já publicados por diferentes organizações, nomeadamente internacionais.

A par das considerações de natureza teórica, foi empreendido esforço, destinado a compilar e interpretar alguma experiência acumulada desde 1994, de contacto e colaboração entre o mais alto órgão legislativo da nação e os cidadãos, por via de organizações da sociedade civil, na sua vasta diversidade. Para este propósito, foram entrevistados representantes de algumas OSCs e deputados da Assembleia da Republica, nomeadamente ao nível de chefes de bancadas e presidentes de comissões especializadas.

### **a) 3. Organização do estudo**

O estudo está estruturado em cinco secções, com os seguintes conteúdos:

Secção 1. As funções do parlamento: nesta secção é abordada a natureza das quatro principais funções do parlamento democrático moderno, nomeadamente: a função legislativa, a função de controlo político, a função de fiscalização e a função representativa.

Secção 2: A Assembleia da República no sistema político nacional. Esta secção aborda as aberturas e limitações estruturais a uma participação com impacto, dos cidadãos nos processos legislativos através do mais alto órgão legislativo da nação, tendo em conta, por um lado, o sistema de governo presidencialista e o sistema eleitoral de listas fechadas e ainda as limitações de natureza humana e técnica enfrentadas pelos deputados em vista de formulação de iniciativas legislativas susceptíveis de acolher os diferentes interesses dos cidadãos.

Secção 3: Dinâmicas da Sociedade Civil Moçambicana e sua participação em processos legislativos. Nesta secção são escalpelizadas as dinâmicas das OSC e diferentes experiências já acumuladas, em esforços visando representar, junto da Assembleia da Republica, a voz e os interesses dos cidadãos.

Secção 4: Exemplos de Boas Práticas Internacionais e o Plano Estratégico da Assembleia da Republica. Nesta secção são identificadas e compiladas algumas Boas Práticas Internacionais, inclusivamente recomendadas por fóruns e centros de estudos internacionais, atinentes à

promoção da participação do cidadão e ao papel da consulta pública na formulação de iniciativas legislativas. À luz destes princípios e práticas, são analisadas as virtualidades oferecidas pelo Plano Estratégico da AR para a promoção de uma maior interacção entre o cidadão e o legislador.

Secção 5: Apresenta as principais conclusões e recomendações sugeridas pela informação coligida e analisada, na expectativa de ser um singelo contributo para um debate ainda maior, sobre como tornar a Assembleia da Republica num Parlamento aberto ao cidadão e legítimo representante dos seus interesses e aspirações, em cada fase histórica do desenvolvimento de Moçambique.

## Secção 1

### As Funções do Parlamento

#### 1. Definição de Parlamento

A definição de Parlamento tem evoluído ao longo do tempo, reflectindo as diferentes variedades de formas parlamentares que a história foi conhecendo desde o século 13, quando foi criado o Parlamento da Inglaterra<sup>12</sup>. Uma definição quiçá consensual pode ser a seguinte: Parlamento é a assembleia dos representantes eleitos pelos cidadãos nos regimes democráticos e exerce normalmente o poder legislativo. Em muitos países, o parlamento é denominado Congresso (por exemplo, no Brasil), Assembleia Nacional ou Assembleia do Povo, (como na República Popular da China), Conselho, ou ainda Legislatura. Em Moçambique o parlamento tem, desde a Constituição de 1990, a designação de Assembleia da República: desde a independência, em 1975, ela designava-se por Assembleia Popular, em consonância com a designação oficial do país: República Popular de Moçambique.

#### 2. Funções do Parlamento

Os Parlamentos modernos são, regra geral, instituições multifuncionais. A variedade de funções desempenhadas por um Parlamento justifica-se pelo papel característico deste órgão, que se traduz em instrumentos políticos do princípio segundo o qual “a soberania reside no povo”<sup>13</sup>. É deste papel que nasce, para o Parlamento, o direito e o dever de intervir, embora de formas diversas, em todos os estágios do processo político. De acordo com o estágio e as modalidades de tal intervenção, haverá actividades de estímulo e de iniciativa legislativa, de discussão e de deliberação, de inquérito, de controlo, de apoio e de legitimação. Tão variadas actividades podem ser globalmente compreendidas no quadro das quatro funções parlamentares fundamentais e clássicas: **representação, legislação, fiscalização do executivo e legitimação**. É natural que, conforme a posição que cada Parlamento ocupa no sistema político, varie a importância das diversas funções: certamente há funções que, em determinadas situações políticas, podem se atrofiar e ficar reduzidas ao simples aspecto formal.

A seguir descrevem-se as características das diferentes funções do Parlamento.

##### a. Função legislativa

No seu artigo 169º, a Constituição da República define a AR como “o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique”. “Para além ou independentemente do princípio da separação de poderes, este seu papel funda-se, simultaneamente, na ideia (democrática) de que a lei, dirigida a todo o povo, deve ser votada pelos seus representantes eleitos; na ideia (liberal) do debate e do compromisso, em que, se a racionalidade à final não consegue prevalecer, pelo menos é posta à clara luz; e na ideia (pluralista) de que uma assembleia que

---

<sup>12</sup> Cf. AMARAL, Maria Lucia Abrantes: Parlamento, apud: Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Lisboa/ S.Paulo, pag.977-982.

<sup>13</sup> Artigo 2º, nr.1 da Constituição da República de Moçambique, 2004.

exprime opiniões e interesses diversos é mais apta para tomar as grandes deliberações (legislativas e também políticas) do que qualquer outro órgão”<sup>14</sup>

Segundo o Artigo 182º da Constituição da República, a função legislativa da Assembleia da República exprime-se através de leis ou de resoluções, neste último caso quando se trata de outras deliberações, sendo publicadas no Boletim da República.

#### **b. Função de controlo político**

A função de controlo político, segundo Gomes Canotilho<sup>15</sup>, tem em vista não apenas as actividades do Governo, mas também outras esferas de actividades, como é o caso da Administração Pública e das magistraturas. Importa aludir aos principais actos de controlo, entre os quais destacamos: a análise do plano quinquenal do Governo, as perguntas e interpelações aos membros do Governo, os inquéritos, as petições e as moções de censura. A Assembleia da República aprecia e debate o Programa do Governo no início da legislatura de 5 anos, podendo propor algumas recomendações no sentido da sua reformulação. Uma vez concluído o processo, o Governo pode voltar a submeter o Plano para apreciação da Assembleia da República.

**Perguntas e interpelações.** As perguntas consistem no pedido que qualquer deputado pode fazer por escrito ou oralmente ao Governo, no sentido de apurar a veracidade de um facto, averiguar da tomada ou não tomada de resoluções. De uma forma global, trata-se de possibilitar ao deputado fazer perguntas e obter resposta em prazo razoável.

**Análise de petições.** Como sublinha Gomes Canotilho, “através do exame de petições (...) a Assembleia da República pode controlar abusos da administração que lhe são levados ao conhecimento através de petições, representações, reclamações ou queixas”<sup>16</sup>. O direito de petição, queixa ou reclamação encontra-se consagrado no artigo 79º da Constituição, segundo o qual “Todos os cidadãos têm direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante autoridade competente para exigir o restabelecimento dos seus direitos violados ou em defesa do interesse geral”. Importa aludir à existência da Lei n.º 2/96, de 4 de Janeiro, que regula o exercício do direito de petição, queixa e reclamação.

---

<sup>14</sup> MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I (Artigos 80 a 201), Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p. 440.

<sup>15</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 635.

<sup>16</sup> CANOTILHO, idem, pag.637.

### c. Função de fiscalização

Os legisladores estão investidos de poder para fiscalizar as actividades do governo e da administração pública, para garantir que os programas são implementados efectiva e legalmente, e que há prestação de contas sobre o orçamento alocado. Usando de forma sábia as sessões de perguntas ao governo, realizando audições públicas e convidando ministros, homens de negócios e outros para prestar informação nas suas comissões, os legisladores podem garantir uma gestão transparente e responsável da coisa pública.

Conforme ainda Gomes Canotilho, “a função controlante ou de fiscalização da Assembleia da República é mais extensa do que a função de controlo político do Governo”<sup>17</sup>.

Para a função de fiscalização da actividade da Administração Pública, em muito contribuem, também, as comissões legalmente criadas. Para o efeito, importa destacar o papel das comissões parlamentares, concebidas como organismos mais restritos e, por isso, mais eficazes no plano operativo.

Na Assembleia da República funcionam oito Comissões Parlamentares, estruturadas por áreas ou temas de especialização. Quanto à duração, existe uma Comissão Permanente e têm sido criadas Comissões *Ad Hoc*, para desempenhar uma tarefa específica, em princípio, num prazo relativamente curto. Na experiencia mais recente do Parlamento moçambicano foram criadas comissões *ad hoc* para a preparação da legislação eleitoral e para a revisão da Constituição.

#### **Caixa 1. Comissões Parlamentares**

- 1ª Comissão - Comissão dos Assuntos Constitucionais, Direitos Humanos e de Legalidade
- 2ª Comissão - Comissão do Plano e Orçamento
- 3ª Comissão - Comissão dos Assuntos Sociais, do Género e Ambientais
- 4ª Comissão - Comissão da Administração Pública, Poder Local e Comunicação Social
- 5ª Comissão - Comissão de Agricultura, Desenvolvimento Rural, Actividades Económicas e Serviços
- 6ª Comissão - Comissão de Defesa e Ordem Pública
- 7ª Comissão - Comissão das Relações Internacionais
- 8ª Comissão - Comissão de Petições

---

<sup>17</sup> 86Idem, p. 638.

#### d. Função Representativa

A representação política nas sociedades contemporâneas pode ser definida como a forma através da qual o poder político se constitui, a partir de um processo de delegação, por meio do qual a maioria dos cidadãos transfere— pelo voto e por um período limitado — o seu poder a um pequeno número de profissionais, ou quase profissionais, da política<sup>18</sup>.

Ao desempenharem a sua função representativa, os legisladores recolhem junto dos cidadãos as principais preocupações da sociedade, e, compilando-as e processando-as, têm-nas como base para formularem iniciativas legislativas, reforçando a legitimidade das mesmas.

Através de audições públicas, engajamento com os círculos eleitorais, ou grupos organizados de cidadãos, entrevistas com a comunicação social e outros métodos, os legisladores constroem sensibilidade pública sobre as principais questões que podem construir a agenda nacional, em cada período.

Dentre as diferentes funções parlamentares, é a função representativa que possui uma posição que poderíamos chamar **preliminar**<sup>19</sup>. Isso porque, em primeiro lugar, ela é uma constante histórica no meio das transformações sofridas pelas atribuições do Parlamento e, em segundo lugar, porque nela se baseiam todas as demais funções parlamentares, cujas características dependem, em boa parte, das formas do seu desenvolvimento. Isto sucede, quer se tratando de sistema presidencialista, quer se tratando de sistema parlamentar ou ainda de sistema semipresidencialista (Ver Caixa 2.).

---

<sup>18</sup> Cf. BRITO, Luis: Sistema eleitoral moçambicano: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. IESE, 2010 Maputo. Consultado na página da Internet: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE\\_Des2010\\_1.SisEleit.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_1.SisEleit.pdf), acessado no dia 27 de Março de 2013.

<sup>19</sup> Damascen, Alfredo Bento: A Função Representativa do Parlamento na Republica Federativa do Brasil, Universidade Presbiteriana de Mackenzie, 2009.

## **Caixa 2. Principais Sistemas de Governo**

Em ciência política, o sistema de governo é a maneira pela qual o poder político é dividido e exercido no âmbito de um Estado. O sistema de governo varia de acordo com o grau de separação dos poderes, indo desde a separação estrita entre os poderes legislativo e executivo (presidencialismo), de que é exemplo o sistema de governo dos Estados Unidos da América, até à dependência completa do governo perante o legislativo (parlamentarismo), caso do sistema de governo do Reino Unido. Existe ainda um sistema híbrido, no qual o chefe do governo e o chefe de Estado compartilham em alguma medida o poder executivo (semipresidencialismo).

### **1. Presidencialismo**

- O sistema só pode ser usado em repúblicas.
- O chefe de estado (presidente) é o chefe de governo e portanto tem plena responsabilidade política e amplas atribuições.
- O chefe de governo é o presidente eleito pelo povo, directa ou indirectamente. Fica no cargo por tempo determinado, previsto na Constituição.
- O poder executivo é exercido pelo presidente da República auxiliado pelos ministros de estado que são livremente escolhidos pelo presidente. A responsabilidade dos ministros é relativa à confiança do presidente.
- Adoptado em Moçambique, nos EUA, Brasil...

### **2. Parlamentarismo**

- O sistema pode ser usado em monarquias ou repúblicas.
- O chefe de Estado (rei ou presidente) não é o chefe de governo e portanto não tem responsabilidade política: tem funções restritas.
- O chefe de governo ou primeiro-ministro é indicado pelo chefe de Estado e escolhido pelos representantes do povo. Fica no cargo enquanto tiver a confiança do Parlamento.
- O poder Executivo é exercido pelo Gabinete dos Ministros. Os Ministros de Estado são indicados pelo primeiro-ministro e são aprovados pelo parlamento. Sua responsabilidade é solidária; se um sair todos saem em tese.
- São os casos de Inglaterra, França, Portugal...

Assim, o presidencialismo difere do parlamentarismo justamente pelas origens distintas dos poderes executivo e legislativo. Enquanto no parlamentarismo, o executivo surge da correlação de forças entre os partidos eleitos para o parlamento, no presidencialismo o executivo deriva da eleição directa do presidente pela população.

### **3. Semipresidencialismo**

- O chefe de governo (geralmente com o título de primeiro-ministro) e o chefe de Estado (geralmente com o título de presidente) compartilham em alguma medida o poder executivo
- O Primeiro-Ministro e o Presidente participam ambos, do quotidiano da administração pública do Estado.
- O Chefe do Governo tem alguma responsabilidade perante o legislativo.
- Neste sistema, é comum o Chefe de Estado dirigir a política externa e o Chefe do



Governo ocupar-se exclusivamente pela política interna.

- Nestes sistemas, é frequente o fenómeno da "coabitação", no qual o chefe de governo e o chefe de Estado são eleitos separadamente e por partidos rivais, o que pode resultar num mecanismo efectivo de freios e contrapesos ou num período de paralisia administrativa, a depender do comportamento das duas facções políticas.

São exemplos: Argélia, Egipto, Finlândia...

Contudo, a intensidade com que a função representativa vai ser desempenhada em cada Parlamento tem certamente relação com a forma como os deputados são eleitos – e logo, com o modelo eleitoral adoptado pelo respectivo país, além, naturalmente, de factores históricos e culturais. Esta asserção será válida, quer se trate de parlamentos unicamerais ou bicamarais; isto é, constituídos por uma única assembleia ou por duas assembleias: caso dos sistemas da Europa continental, África e Ásia, de um modo geral, no primeiro sistema – onde existem apenas deputados; do Reino Unido da Grã-Bretanha, Austrália ou do Brasil, no outro sistema – em que existem senadores e deputados. Pois, trata-se, nesta função, de aferir de que modo o parlamento exprime a vontade do povo que ele representa, quando legisla, fiscaliza a acção do executivo ou controla as suas políticas.

## Secção 2

### A Assembleia da República de Moçambique no sistema político nacional

#### 1. Considerações sobre os sistemas nacionais de governo e de eleições

No presente contexto, entende-se por sistema político a forma de governo predominante num Estado constituído e o conjunto de suas instituições políticas. O sistema político permite a organização do poder sobre a sociedade, a qual estabelece, quando instituída através de processos democráticos, a disputa pelo poder e o seu exercício por meio de instituições políticas, públicas e de interesse público.

Em Moçambique o poder político acha-se organizado segundo o princípio de separação e interdependência de poderes (Art.134º da CRM). Este princípio baseia-se na distinção entre os três poderes clássicos do Estado moderno, nomeadamente, o poder legislativo, executivo e judicial. Segundo este critério, a cada poder correspondem funções diferentes, porém convergindo, todas, para os mesmos fins do Estado: segurança, justiça e bem-estar.

A Constituição da República designa os órgãos exercendo poder de estado como "órgãos de soberania", integrando o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo, os tribunais e o Conselho Constitucional (Art. 133º da CRM).

A forma fundamental de constituição destes órgãos - à excepção dos tribunais - é o sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico (Art. 73º da CRM).

A esse respeito, as eleições periódicas constituem um dos processos fundamentais através dos quais o poder político sobre uma sociedade se organiza. E as eleições são organizadas de acordo com diferentes modelos ou sistemas. Trata-se, aqui, das regras através das quais é realizado o apuramento, contagem e agregação de votos e finalmente, a sua conversão em mandatos. Os sistemas e o número de variações em uso é actualmente relativamente pequeno, sendo conhecidos, de um modo geral, três grandes sistemas eleitorais, nomeadamente:

- a) Sistema maioritários (SM) - de maioria simples/maioria absoluta;
- b) Sistema de representação proporcional (RP) e sistema de semi- representação proporcional<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Cf. DAHL, Robert: Democracia. Coleção Memórias do Mundo. Temas e Debates - Actividades Editoriais, Lda.1ª Edição, Lisboa, 2001 pg. 215

### **Sistema maioritário.**

No sistema maioritário os candidatos ou partidos políticos mais votados são eleitos, em detrimento dos concorrentes. O sistema maioritário tem, por conseguinte, o propósito de assegurar apenas a representação dos partidos ou candidatos mais votados numa determinada eleição, já que o mais votado recebe a totalidade da representação e os outros, independentemente da votação, ficam sem representação. Este sistema integra diversas variantes, conforme o número de assentos em disputa na Assembleia. As variantes mais difundidas são:

- a) Voto maioritário uninominal: nesse sistema o território é dividido em círculos eleitorais, e os eleitores de cada um deles elegem um representante para a Assembleia;
- b) Voto maioritário plurinominal: os círculos eleitorais são divididos em distritos que elegem, pelo voto maioritário, os seus representantes.

### **Sistema de representação proporcional**

No sistema de RP, o número de candidatos eleitos está estritamente relacionado com a proporção dos votos dados ao partido do candidato. Assim, se um partido obtiver 53% dos votos, obtém 53% dos assentos na Assembleia. Este sistema tem duas preocupações fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja reflectida no parlamento e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação. A principal virtude da representação proporcional está na sua capacidade de permitir ao parlamento espelhar todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade<sup>21</sup>.

O sistema RP conhece três variantes, sendo mais conhecido pela variante da lista: nos termos desta modalidade, os eleitores escolhem os candidatos a partir de uma lista fornecida pelos partidos políticos. Contudo, convém notar que, dentro deste sistema, conhecem-se três variantes, a saber:

- a) Sistema proporcional com listas fechadas e bloqueadas: nestes casos a lista é definida pelo partido, em reuniões organizadas para o efeito, e o eleitor pode apenas sufragá-la ou recusá-la, no seu todo.
- b) Sistema proporcional com listas flexíveis: nesta variante, o partido apresenta a sua lista e os eleitores podem contribuir, de diversas maneiras, para a alteração da ordem dos candidatos;
- c) Sistema proporcional de lista aberta: com a lista aberta, a ordem dos candidatos é definida pelo número de votos que os eleitores atribuírem a cada um deles<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cf.

<sup>22</sup> O Brasil adoptou essa regra de forma pioneira e a emprega desde 1945.

Moçambique segue o sistema da proporcionalidade partidária, nos termos da constituição (nº2 do Artigo 135º da CRM). Contudo, pode dizer-se que Moçambique segue os dois sistemas, conforme se trate de eleger o Presidente da Republica ou os deputados da Assembleia da Republica. Com efeito, o Presidente da Republica é eleito por sufrágio directo, igual e secreto, pessoal e periódico (em cada cinco anos), num círculo eleitoral único ao nível nacional, sendo proclamado vencedor o candidato que obtiver mais de metade de todos os votos validamente expressos, o que configura sistema maioritário.

Já os deputados da Assembleia da Republica são eleitos num sistema de representação proporcional assente em círculos eleitorais correspondentes à actual divisão territorial do país em províncias (aos 10 círculos eleitorais formados pelas províncias se soma a cidade de Maputo, resultando em 11 círculos eleitorais), sendo a cada círculo eleitoral atribuído um número de assentos parlamentares proporcional ao número de eleitores recenseados. Os eleitores votam em uma lista fechada proposta e ordenada pelos partidos políticos.

### **1.1.Vantagens e desvantagens de um e de outro sistema, no contexto histórico de Moçambique.**

Luis de Brito faz notar que, *"dependendo do sistema eleitoral em vigor, a mesma votação pode produzir resultados diferentes. Assim, deve-se relativizar a ideia segundo a qual a eleição seria uma expressão fiel da "vontade popular", que na realidade não existe a não ser como produto de um trabalho de construção operado pelos actores políticos"*<sup>23</sup>.

#### **Sistema maioritário:**

Antes do Acordo Geral de Paz entre o Governo e a RENAMO, assinado em Roma, em Outubro de 1992, a Constituição de Novembro de 1990 havia estabelecido que "o apuramento dos resultados das eleições obedece ao sistema de eleição maioritária" (nº 3 do Art. 107º). Por proposta da Renamo, Moçambique transitou deste sistema para o da representação proporcional. Quais seriam, então, as vantagens do sistema maioritário. A maioria da doutrina enumera as seguintes:

- a) Impedir a fragmentação do sistema de partidos, sendo que os partidos pequenos têm poucas possibilidades de obter representação parlamentar.
- b) Induzir o sistema de partidos num formato de tipo bipartidário, pelo menos a nível parlamentar.
- c) Fomentar a estabilidade governativa ao facilitar as maiorias monopartidárias no parlamento.
- d) Atribuir ao eleitor uma influência directa na formação do governo, através do seu voto.
- e) Permitir claro controlo pelo único partido político que exerce o poder executivo.

---

<sup>23</sup> BRITO, Luis, O Sistema eleitoral...ob.cip. pag.17

Para o contexto de um país que procura estabelecer as bases da sua democracia multipartidária, saindo de um conflito militar prolongado e de um sistema de governo de partido único, a hipótese de fomentar a hegemonia de dois únicos partidos, senão mesmo de um único partido político, mostrar-se-ia desajustada aos propósitos da promoção da paz e da reconciliação nacional, enunciados pelos Acordos Gerais de Paz de Roma.

Contudo, considerando o processo histórico moçambicano, encabeçado pela FRELIMO desde a luta pela independência até presentemente, esta opção não será de estranhar: a FRELIMO teve sempre um passado de partido único, de "único e legítimo representante" do povo moçambicano, nomeadamente desde a sua própria fundação, que resultou da fusão entre os três movimentos nacionalistas surgidos no início dos anos 1960 nos territórios vizinhos do Malawi, Rodésia e Tanzânia. Tais eram a MANU, UDENAMO e UNAMI. Se estas organizações representavam, de uma forma ou de outra, interesses de diferentes grupos étnicos ou mesmo projectos de sociedade diferentes (ainda que pobremente formulados), a sua fusão num único movimentou legitimou historicamente a consagração do princípio segundo o qual a FRELIMO seria o único e legítimo representante do povo moçambicano. Assim, através do sistema maioritário, a FRELIMO, convicta de sua vitória em futuros pleitos eleitorais, iria servir-se do sistema para confirmar que, mesmo em eleições democráticas, mantém-se como "única e legítima representante do povo moçambicano".<sup>24</sup>

### **Sistema de Representação Proporcional**

A este sistema atribuem-se as seguintes vantagens:

- a) facilitar a representação de todos os interesses e opiniões políticas no parlamento, tendo em conta o seu peso relativamente ao eleitorado;
- b) impedir a formação de maiorias parlamentares demasiado artificiais, ou seja, evitar as maiorias parlamentares sem mínima correspondência percentual;
- c) estimular as negociações políticas entre as diversas forças sociais;
- d) impedir mudanças políticas extremas causadas mais pelas distorções do sistema eleitorado do que por mudanças nas atitudes e opiniões do eleitorado;
- e) impedir a formação de sistema de partidos dominantes, onde partidos devem a sua posição mais aos efeitos do sistema eleitoral do que o seu peso efectivo no eleitorado.

---

<sup>24</sup> A-propósito, Obede BALOI faz notar o seguinte: "*Com efeito, as primeiras eleições multipartidárias produziram uma forte maioria parlamentar da Frelimo e um sistema bipartidário, embora a União Democrática provavelmente acidentalmente (cf. Brito, 1996) tenha conseguido 9 assentos na Assembleia da República contra 129 da Frelimo e 112 da Renamo. Interessante é notar que com os mesmos resultados de votação, se o sistema adoptado fosse o maioritário – como originalmente havia sido proposto pela Constituição de 1990, a Renamo teria assegurado a uma maioria muito confortável de 152 assentos. E isto teria sido assim pelo facto de a RENAMO ter conseguido a maioria dos votos em 6 dos 11 círculos eleitorais do país, incluindo a as províncias da Zambézia e de Nampula, de longe os maiores do país (totalizando 103 assentos as duas combinadas. (Em 1994 o número de mandados estava assim distribuído: Cabo Delgado, 22; Niassa, 11; Nampula, 54; Zambézia, 49; Tete, 15; Manica, 13; Sofala, 21; Inhambane, 18; Gaza, 16; Maputo Prov, 13 e Maputo Cidade). BALOI, Obede: , apud: SISTEMAS E PROCESSOS ELEITORAIS – FUNÇÕES, IMPLICAÇÕES E EXPERIÊNCIAS. Colectânea de Textos Da Conferência sobre Sistemas Eleitorais decorrida em Luanda, de 13 a 15 de Novembro de 2001, Friedrich Ibert Stiftung, Luanda, 2001, pag.26 18.*

Em teoria, um sistema facilitando a representação de todos os interesses e opiniões políticas no parlamento, em função da vontade expressa nas urnas pelos eleitores, seria o mais adequado para a promoção da paz e da reconciliação nacional em Moçambique, ao sair de uma guerra fratricida de 16 anos.

## **2. Limites constitucionais à função parlamentar de representação e de fórum de debate aberto**

Vários estudos<sup>25</sup> afirmam que a Assembleia da República, apesar de ser das poucas instituições nacionais a incluírem as duas principais forças políticas do país, não tem sido o palco dos mais importantes debates no país. Para além da histórica ascendência que o poder executivo tem exercido sobre os demais poderes, devem ser tidas em conta, na avaliação qualitativa do desempenho do parlamento moçambicano, limitações inerentes à própria forma da eleição dos deputados e sua evidente carência de recursos humanos e técnicos para a formulação de iniciativas legislativas que os coloquem cada vez mais próximos dos cidadãos eleitores.

### **2.1. Os poderes do Sistema Presidencialista**

Nos termos da Constituição, o Presidente da República é igualmente o Chefe do Governo (Art.148º da CRM), tendo poderes para dissolver a Assembleia da República, se esta reprovar o programa do governo e depois de debates, sendo ainda da sua prerrogativa a nomeação dos Presidentes do Tribunal Supremo, do Conselho Constitucional e do Tribunal Administrativo, assim como para nomear, exonerar e demitir o Procurador-Geral da República (Art.222º da CRM).

Assim, o Sistema Presidencialista em que assenta o sistema político nacional, tende a desequilibrar os três poderes, pendendo a balança para o lado do Presidente da República. Para Albano Macie, o sistema presidencialista moçambicano é, aliás, "atípico", pois nele o Poder Executivo, na pessoa do seu Chefe, aparece como figura central e incontornável do sistema"<sup>26</sup>.

Por seu lado, Gilles Cistac escreve, a esse respeito, que a Constituição de 2004 “confirma poderes substancialmente alargados e de intervenção do Presidente da República em relação ao Parlamento. (...) O Presidente da República pode vetar a lei por mensagem fundamentada, e devolvê-la para reexame pela Assembleia da República. Em segundo lugar, o Presidente da República pode dissolver a Assembleia da República, uma única vez, quando o Programa do Governo não tenha sido aprovado e em caso de crise institucional. (...) Esta formulação

---

<sup>25</sup> Por todos: LUNDIN, Irae: *Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafios das abstenções nas eleições de 2008 e 2009 em Moçambique*; apud: Moçambique em Transformação - Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009. Observatório Eleitoral, 2012, Maputo.

<sup>26</sup> MACIE, Albano: *Direito do Processo Parlamentar Moçambicano*, Escolar Editora, 2012, Maputo, pag.30

significa, com efeito que, em caso de incompetência total do Governo na elaboração do seu plano, quem é dissolvido não é o Governo mas sim a Assembleia da República<sup>27</sup>.

Por outro lado, o Governo Presidencialista coloca, naturalmente, os ministros em posição privilegiada para o exercício da iniciativa legislativa, já que a maior parte das matérias inerentes ao funcionamento da Administração Pública fazem parte do seu quotidiano - facto que coloca a iniciativa legislativa do parlamento em plano inferior. Esta realidade é acentuada pelo défice deste órgão, em termos de assessoria técnica, pois, ao contrário dos ministros do governo, os deputados não dispõem de orçamento para contratar especialistas para os aconselharem sobre matérias sobre as quais pudessem formular iniciativas de lei.

## **2.2. A representação dos interesses do cidadão pelo deputado**

Ao concorrem às eleições legislativas, os partidos políticos organizam os seus candidatos a deputados, na forma de listas fechadas, representando cada um dos 11 círculos eleitorais do país. Contudo, uma vez eleito, o deputado “ (...) representa todo o país e não apenas o círculo pelo qual é eleito” (Art. 168º).

Visto que, antes de mais nada, o candidato a deputado é seleccionado através de uma lista fechada (elaborada, por conseguinte, pelo Partido Político e em que o eleitor não tem qualquer intervenção), o comando constitucional contido no artigo 168º, como que duplica os factores de alienação do eleitor para com o eleito, a saber:

- a) Inexistência de qualquer compromisso ou vínculo formal entre o eleito e o eleitor, através do qual o primeiro prestaria regularmente contas a este último;
- b) A proeminência, pelo contrário, de um forte vínculo entre o deputado e o partido de que se fez eleger, e ao qual deve prestar contas e mostrar-se disciplinarmente obediente.

Assim, a separação entre o eleitor e o eleito, ficando este mais inclinado à prestação de contas junto daquele que efectivamente o colocou na lista que o tornou elegível - o seu partido político, fortalecido pelos respectivos ditames de disciplina interna - desloca a democracia para aquilo que alguns autores designam por partidocracia. Partidocracia é um neologismo usado para definir a burocracia dos partidos políticos, em que estes, criados originariamente como instrumentos para realizar um fim - a democracia - acabam sobrepondo-se, senão mesmo substituindo-se à própria democracia, tornando-se, eles mesmos, o seu próprio fim. Aí, o mais importante é fortalecer a máquina partidária e os sistemas internos de acesso ao poder. A partidocracia seria, assim, uma distorção do sistema democrático<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> 4. CISTAC, Gilles: *Historia Inacabada de uma Revisão Constitucional Anunciada*. Apud: Propostas de Revisão Constitucional para Boa Governança. GDI, 2011, Maputo, pag.59.

<sup>28</sup> Supondo-se que os partidos políticos são um mal necessário da democracia, a sua degeneração para a partidocracia, tem, contudo, sido responsabilizada pelo divorcio crescente dos cidadãos destas formas de organização e de defesa de ideais, resultando daí a busca de outras formas de intervir, com a criação, por exemplo, dos chamados "grupos de pressão", que funcionam como forças vivas da sociedade "fora do sistema", e que se organizam na base de interesses específicos.

Em direito comparado, o autor português Braga de Macedo realça esta ideia (em referência ao sistema análogo Português), ao afirmar que "os cidadãos, quando votam, não elegem deputados considerados singularmente, mas sim inseridos em partidos. A Constituição Portuguesa<sup>29</sup> [...] reforça essa tendência ao reservar para os partidos [...] o exclusivo da apresentação de candidaturas ao Parlamento. O mandato dos deputados não lhes é pois outorgado pelo povo, mas sim pelos partidos políticos, a quem pertence de facto, se bem que não de jure, a sua titularidade. De facto, os deputados são escolhidos pelos partidos, que os submetem à ratificação do eleitorado. A relação eleitoral real não é entre eleitores e deputados, mas entre eleitores e partidos"<sup>30</sup>

Um limite adicional a uma maior abertura do parlamento aos interesses do eleitor é aquele que estabelece limites à actuação dos deputados, nos seguintes termos: "Os deputados e as bancadas parlamentares não podem apresentar projecto de lei que envolva, directa ou indirectamente, o aumento de despesa ou a diminuição das receitas do Estado, ou que modifique, por qualquer modo, o ano económico das receitas do estado, ou que modifique, por qualquer modo, o ano económico em curso" (nº2 do Art.183º da CRM).

Na linha desta análise, a alternativa -conclusão a que Macie chega, e na qual com ele nos alinhamos inteiramente - é que, "para aumentar as iniciativas legislativas, a Assembleia da Republica deve privilegiar uma maior abertura e colaboração com as organizações da sociedade civil na busca de matérias em que faz sentir a necessidade de legislação..."<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Tal como a Moçambicana!

<sup>30</sup> CRUZ, Manuel Braga da, Instituições Políticas e Processos Sociais, Bertrand Editora, Venda Nova, 1995, pag.180-190.

<sup>31</sup> op.cit., pag. 31



### Dinâmicas da participação da Sociedade Civil em processos legislativos

#### 1. Sociedade Civil: fóruns e estratégias de intervenção

Para os efeitos do presente estudo, tomamos a definição de Sociedade Civil consagrada pela primeira edição da Agenda 2025 - Visão e Estratégia da Nação<sup>32</sup> - obra de referência do pensamento estratégico nacional inclusivo, elaborada e concluída em 2003, que a define como:

**"o conjunto de cidadãos, elementos da população, de organizações, de instituições e líderes das comunidades locais, organizadas em grupos ou individualmente, conscientes da plenitude da sua cidadania e da sua força participativa e influenciadora da economia nacional e da criação de condições necessárias à realização dos direitos individuais ou colectivos"**<sup>33</sup>

A Agenda 2025 (entretanto revista e actualizada em 2013) constata a emergência de uma sociedade civil cada vez mais informada e formada, que requiere espaços de concertação, diálogo e debate, e o desenvolvimento de organizações com capacidade de intervenção de forma fundamentada e substanciada em estudos que atribuem consistência e coerência nas intervenções. Sugere-se que se abram espaços de consultas regulares com os partidos políticos e as organizações da sociedade civil, em ambiente de liberdade democrática. É importante que existam discursos pedagógicos para induzir a construção de uma sociedade aberta, assente nos valores da liberdade, igualdade, justiça, responsabilização e no mérito.

Em Moçambique as Organizações da Sociedade Civil são oficialmente consideradas parte relevante na formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento, e o seu engajamento formal com o governo ocorre a vários níveis, com destaque para o diálogo no quadro do Observatório do Desenvolvimento (OD).

O Observatório de Desenvolvimento é um fórum consultivo e participativo entre o Governo e os parceiros nacionais e internacionais para a promoção do desenvolvimento socioeconómico sustentável, à luz dos instrumentos de planificação do Governo. Este fórum é realizado a níveis central e provincial entre o Governo e as OSCs, incluindo associações do sector privado, bem como os parceiros internacionais a nível provincial, nomeadamente ONGs

<sup>32</sup> A relevância da Agenda 2025 (primeira edição) é testemunhada pela sua adopção, por unanimidade, pela Assembleia da República, em Dezembro de 2003, como Resolução do mais alto órgão legislativo do país, da qual se pode extrair: *"A Agenda 2025 – Visão e Estratégias da Nação, elaborada a partir das aspirações expressas de todo o povo, sem qualquer discriminação, são lançadas como resultado de um exercício estratégico de reflexão sobre o futuro de Moçambique"*.

<sup>33</sup> Agenda 2025, Visão e Estratégias da Nação. Comité de Conselheiros, Maputo, 2003., pag.52

estrangeiras. Uma plataforma da sociedade civil denominada G20 assegura a coordenação de estratégias das OSCs. Através do OD, as OSCs participam principalmente na monitoria dos instrumentos estabelecidos pelo Governo para o combate à pobreza, como são os casos do Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARPA) e do instrumento da respectiva de implementação anual, o Plano Económico e Social (PES).

Nos primeiros anos desta experiência, o G20 preparava um Relatório de Avaliação da Pobreza (RAP), com os seguintes objectivos:

- Verificar a evolução do aumento da participação do Cidadão/Sociedade Civil nos processos de tomada de decisão no plano nacional e em cada província, distrito e município;
- Recolher experiências de intervenção que o Cidadão/Sociedade Civil, enquanto sujeito activo, faz para combater as causas da pobreza em Moçambique;
- Identificar acções realizadas e/ou em curso no âmbito das propostas avançadas pelo RAP do ano anterior.

Assim, através do OD, a sociedade civil moçambicana tem um espaço privilegiado de, por um lado, encetar acção colectiva de coordenação interna de estratégias e, por outro, de engajamento com o governo e os parceiros de cooperação.

Porém, o RAP deixou de ser produzido, desde 2009.

Por seu lado, os parceiros de cooperação de Moçambique que prestam apoio directo ao orçamento coordenam o seu diálogo com o governo através da iniciativa denominada Parceira de Apoio Programático, (PAP). O PAP integra 19 países que contribuem com até 40% do orçamento do estado, na base de um quadro comum de planificação e de monitoria e avaliação, alinhado com o ciclo de planificação e orçamentação do Governo. Este processo tem dois momentos importantes, nomeadamente, a Revisão Anual (RA) em Março/Abril, e a Reunião de Planificação do Quadro de Avaliação de Desempenho em Agosto/Setembro.

Além do Governo e dos membros do PAP, a Revisão Anual envolve também a Sociedade Civil, o que a transforma num fórum particularmente estratégico de parcerias múltiplas, com grande potencial para as OSC elevarem a sua “voz”, apesar de que elas participam com o estatuto de observadoras. Contudo, também neste fórum, as OSCs lamentam que o tempo a eles reservado é muito limitado e as suas opiniões não são tomadas em conta mais tarde, no processo de planificação participativa.

### Caixa 3. Participar ou receber informação?

**Na definição do Banco Mundial,** *"participação é o processo através do qual as partes interessadas (stakeholders) influenciam e partilham o controlo sobre o estabelecimento de prioridades, formulação de políticas, alocação de recursos e acesso a bens e serviços públicos"*<sup>34</sup>

Um ponto transversal às diferentes análises da sociedade civil é o sentimento de que o termo **participação** ainda não tem o seu significado definido de forma consensual perante o governo: a "participação" da sociedade civil nos processos de desenvolvimento é ainda limitada a simples consulta ou abertura favorecendo a comunicação, não implicando reconhecimento efectivo à sociedade civil, do estatuto de parceiro credível, na concepção das políticas. Este parece o ponto mais fraco, do qual deriva o aparente cepticismo e apatia da sociedade civil moçambicana. Exemplo paradigmático desta prática é o lugar atribuído às organizações da sociedade civil no quadro da Revisão Conjunta: aqui, a sociedade civil participa com o estatuto de "observadora", dando opiniões sem força vinculativa.

Vários estudos<sup>35</sup> têm realçado, contudo, a espaço e impacto, ainda limitados, da acção das OSC moçambicanas, num quadro em que as mais dinâmicas estão baseadas em Maputo, Beira e outras poucas cidades, sendo dotadas de uma capacidade técnica e de mobilização de recursos relativamente elevada (por exemplo, FDC, CIP, Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH) e Grupo Moçambicano da Dívida (GMD). As organizações que participam no confronto e no diálogo sobre políticas caracterizam-se pela formação académica dos seus membros, a sua visibilidade e aceitação obtida através da pesquisa assente em factos documentados. A nível local, o diálogo sobre políticas é feito por fóruns ou plataformas de OSCs, uma vez que as OSCs de menores dimensões ou as organizações comunitárias de base (OCBs) têm poucos recursos e pouca capacidade.

Nos últimos cinco anos, (2008-2013) a dinâmica da sociedade civil conheceu um novo fôlego, através da emergência de iniciativas de trabalho em rede, em parte estimuladas pelos doadores. Neste período, surgiram duas iniciativas de grande envergadura, nomeadamente o Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) e o programa AGIR (Action Programme for Inclusive and Responsible Governance). Ambos visam apoiar o fortalecimento das OSC nas suas intervenções de monitoria à governação e prestação de serviços comunitários. Enquanto o MASC é um "basket fund" com contribuições da DFID, da Irish Aid e da USAID, o AGIR

<sup>34</sup> Disponível na página da Internet:

[http://www.worldbank.org/socialaccountability\\_sourcebook/PrintVersions/DPL07.02.07.pdf](http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/PrintVersions/DPL07.02.07.pdf), consultada em 15 de Maio de 2013.

<sup>35</sup> Entre os mais recentes, conferir: "Avaliação Conjunta do Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas: Relatório Nacional de Moçambique. COWI. Outubro de 2012, Maputo. Moçambique. Disponível na web: [http://um.dk/en/~media/UM/Danishsite/Documents/Danida/Resultater/Eval/201204CSO\\_Moz\\_AnexoG.pdf](http://um.dk/en/~media/UM/Danishsite/Documents/Danida/Resultater/Eval/201204CSO_Moz_AnexoG.pdf), acessado no dia 25 de Julho de 2013.

é financiado pelo SIDA, e implementado por agências intermediárias, nomeadamente a Íbis (Acesso à Informação), Oxfam Novib e Diakonia (prestação de contas social, política, legislativa e económica).

O objectivo geral do programa AGIR é “Cidadãos activos e uma sociedade civil activa e vigorosa participa no processo democrático e influencia esse processo, contribuindo para uma governação mais responsável, aprofundando a democracia, a igualdade de género e os direitos humanos em Moçambique”<sup>36</sup>.

Com a emergência de Moçambique como país de exploração e exportação de recursos minerais e energéticos, novos desafios apresentam-se para a sociedade civil: organizar-se para monitor este sector estratégico e complexo, promovendo a transparência e defendendo os direitos económicos, sociais e culturais das comunidades vivendo nas zonas afectadas e, de um modo geral, contribuindo para que os rendimentos provenientes destes recursos beneficiem toda a nação, evitando a chamada maldição dos recursos. A criação de uma Plataforma da Sociedade Civil sobre Recursos Naturais e Industria Extractiva foi a estratégia adoptada. A plataforma tem como missão “promover a participação, transparência e sustentabilidade na exploração e conservação dos recursos naturais em Moçambique, e o empoderamento da Sociedade civil e das comunidades locais onde se realizam as actividades de exploração dos recursos naturais”.

Entre as instituições fundadoras da plataforma incluem-se centros anti-corrupção, de pesquisa e de defesa do ambiente, como o CIP, o IESE, o World Wildlife Fund (WWF), entre outras, todas muito activas na monitoria à transparência na gestão da coisa pública, às políticas fiscais sobre a indústria extractiva e à exploração sustentável dos recursos naturais.

Em Outubro de 2012 Moçambique foi considerado “país cumpridor” da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), cuja missão é garantir uma gestão efectiva e transparente das receitas dos recursos minerais e energéticos do país. Quando candidatou-se à ITIE em 2009, Moçambique escolheu seguir todos os procedimentos prescritos pelo Secretariado Internacional da Iniciativa, baseado em Oslo, para passar a “país cumpridor”. Para cumprir com as exigências internacionais, Moçambique criou um Comité de Coordenação da ITIE em Abril de 2009.

O Comité é constituído por um grupo tripartido (Governo, Sociedade Civil e Empresas), apoiado tecnicamente por um Secretariado Executivo, que faz a gestão diária de todo o processo. Este processo constitui a criação da ITIE Moçambique (MITIE). A partir do MITIE, o país está habilitado para, de forma regular, publicar relatórios sobre os pagamentos declarados pelas empresas multinacionais ao Estado moçambicano, e sobre os recebimentos confirmados pelo governo. A sociedade civil está activamente envolvida como participante na concepção, monitorização e avaliação deste processo e contribui para o debate público.

---

<sup>36</sup> Informação disponível na página da Internet: <http://www.swedenabroad.com/en-GB/Embassies/Maputo/Development-Cooperation/Support-to-Civil-Society/>, consultado no dia 23 de Marco de 2013.

Outros fóruns de concertação da sociedade civil incluem o Observatório Eleitoral, uma coligação de organizações religiosas e de defesa dos direitos humanos dedicados à educação cívica eleitoral e monitoria aos processos eleitorais.

O desenvolvimento do movimento cívico moçambicano tem sido replicado aos níveis provincial, distrital e local, aonde funcionam plataformas ou fóruns locais de ONGs ou conselhos consultivos comunitários.

A emergência de diferentes fóruns temáticos ou de interesse entre as OSCs e o seu apoio por parte de parceiros de cooperação, evidencia um movimento cívico dinâmico, com grande potencial de influenciar a formulação de políticas e a monitoria da sua implementação.

Como fóruns de múltiplos parceiros intervindo em áreas estratégicas e abrangentes, consideração particular deverá ser dada aos seguintes:

- Comité de Conselheiros da Agenda 2025 – Estratégia e Visão da Nação. Esta iniciativa corporiza um processo participativo, inclusivo e suprapartidário, de formulação de uma visão consensualizada da nação a longo termo. O Comité de Conselheiros da Agenda 2025 – Visão e Estratégia da Nação, estabelecido primeiro em 2003, e reactivado em 2012, para actualizar o documento, oferece o primeiro quadro de referência estruturado e consensual, para o debate nacional da agenda de desenvolvimento de longo termo.
- Fórum Nacional do MARP – Enquanto organismo de implementação da iniciativa de auto-avaliação periódica sobre os compromissos de boa governação política e económica da NEPAD, o trabalho do Comité Nacional do MARP, nomeadamente o seu relatório de 2010, apresentado oficialmente ao Comité do MARP da União Africana em Junho de 2009, constitui uma fonte credível e consensual, sobre os principais desafios da nação.

## **2. Experiências de interação com o Parlamento**

### **2.1. Sociedade Civil promove transparência e acesso à informação sobre o Orçamento do Estado**

Uma experiência de colaboração entre a sociedade civil e o Parlamento, nomeadamente através da Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento (CPO) tem sido no quadro da monitoria do orçamento do Estado, um importante desafio, cuja abordagem pode sempre suscitar questões controversas. A experiência é recente, mas já com indícios de algum impacto, tendo sido iniciada com a criação do Fórum de Monitoria do Orçamento (FMO) em Fevereiro de 2010.

O FMO foi fundado como um consórcio de várias OSCs de orçamentação social e gestão das finanças públicas que trabalham com o objectivo de promover a transparência do governo na gestão de fundos públicos, beneficiando de apoio técnico do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF)<sup>37</sup>.

O FMO integra, nomeadamente, as seguintes organizações da sociedade civil: Centro de Integridade Pública (CIP), Centro de Aprendizagem e Capacitação da Sociedade Civil (CESC), Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) e Grupo Moçambicano da Dívida (GMD).

A interação do FMO com a Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento tem incidido na partilha de informação sobre as propostas de orçamento e a monitoria do desembolso do orçamento. Graças às intervenções das organizações que fazem parte do Fórum, e principalmente com a presença de figuras públicas influentes, como Graça Machel, da FDC, o Fórum conseguiu, a partir de 2010, influenciar a publicação da proposta de orçamento antes de ser apresentada ao Parlamento, permitindo assim que as OSCs a comentem.

Com efeito, até 2009, a proposta de Orçamento de Estado não era tornada pública antes de ser apresentada à Assembleia da República e por ela aprovada. Desde 2010, porém, o Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) tem divulgado o documento proposto<sup>38</sup>.

Embora este tenha sido um dos principais objectivos do Fórum, e sobretudo um esforço especial do CIP e da FDC, ninguém esperava que o resultado se visse tão depressa, dada a prática normal de sigilo por parte do governo.

O Presidente da Comissão Parlamentar do Plano e Orçamento, Eneas Comiche, faz uma avaliação muito positiva da colaboração desta comissão com o FMO, indicando nomeadamente algumas contribuições do FORUM desde a sua criação em 2010.

No que diz respeito a influência em termos de mudanças de política, as OSCs representadas no FMO contribuíram para alguns êxitos, a exemplo dos seguintes<sup>39</sup>:

---

<sup>37</sup> Cf. Avaliação Conjunta do Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas Relatório Nacional de Moçambique...op.cit.

<sup>38</sup> Na sua pagina da Internet: <http://www.mpd.gov.mz>

- Transparência em questões de orçamento: a divulgação da proposta do orçamento do estado, antes da sua apresentação à Assembleia da República, permite que a SC comece a emitir as suas opiniões e a tomar posição sobre a proposta, canalizando-as à Assembleia da República, inclusive através da própria CPO.
- As instituições estatais de supervisão utilizam os relatórios produzidos pela SC sobre a monitoria do orçamento. O Governo tem-se mostrado preocupado com os factos constatados em pesquisas apresentadas pelas OSCs. Os relatórios estão a ser utilizados por instituições relevantes do Estado e do governo na avaliação e na deliberação de políticas. Por exemplo, os resultados da monitoria do orçamento distrital e o rastreio das despesas públicas produzidos pelo CIP e pelo FMO estão actualmente a ser usados pelas instituições de fiscalização (como sejam a Assembleia da República e o Tribunal Administrativo) para tomadas de decisão sobre as melhorias necessárias e sobre prestação de contas.

#### **Caixa 4. Fórum de Monitoria ao Orçamento: Um exemplo a seguir**

Aprendendo de experiências de outros países, os membros fundadores do FMO procuram combinar as suas áreas de especialização, bem como unificar e fortalecer as suas vozes para iniciativas de advocacia. Em particular, o fórum parte de experiências existentes em Moçambique para: (a) repartir tarefas entre si, de acordo com as capacidades, experiência e conhecimento especializado de cada uma, de modo a garantir produtos de qualidade; e (b) coordenar sobre em que assuntos focalizar para debate público, e por conseguinte ganhar uma posição melhor - e “legitimidade” concertada - para influenciar os fazeres de políticas com vista a melhores decisões.

O FMO foi criado para responder a desafios na formulação de políticas, em particular no fortalecimento da voz da sociedade civil no processo de orçamentação e gestão das finanças públicas. O desafio para um envolvimento de moçambicanos com impacto sobre a governação apresenta-se frente a uma forte dependência do país de ajuda externa, a qual em 2010, financiava o orçamento do estado em 44%. Como resultado, a voz e o envolvimento da sociedade civil pode não ser tao influente como a dos doadores, especialmente na medida em que apenas poucas organizações individuais estão envolvidas em diálogos políticos.

<sup>39</sup> Cf.: Innovations in Social Budgeting: Mozambique Profile: Civil Society Monitoring Forum. Disponível na web: [http://www.fordham.edu/academics/programs\\_at\\_fordham/\\_international\\_politi1/unicef\\_collaboration/international\\_databa/africa/mozambique\\_profile\\_76519.asp](http://www.fordham.edu/academics/programs_at_fordham/_international_politi1/unicef_collaboration/international_databa/africa/mozambique_profile_76519.asp)

## Actividades e ferramentas

A principal actividade do FMO é juntar actores de organizações da sociedade civil sobre orçamentação social e gestão de finanças públicas. Além da partilha de informação, experiências e resultados, o fórum identifica três outras actividades susceptíveis de alavancar a sua cooperação. Primeiro, workshops regulares são planificados para a criação de capacidade das organizações da sociedade civil no domínio da gestão das finanças públicas, permitindo-lhes a compreender melhor questões complexas de orçamentação.

Em segundo lugar, o grupo leva consigo deputados da Assembleia da República, funcionários do governo, doadores e actores internacionais (também conhecidos por “amigos do Fórum”) para um diálogo respeitante a questões de gestão de finanças públicas. Estas discussões não procuram apenas melhorar a orçamentação e sistemas de finanças públicas e práticas, mas também fortalecer a prestação de contas do governo e a transparência e planificação participativa e processos de orçamentação.

Finalmente, o Fórum também coordena acção colectiva entre organizações da sociedade civil visando surgir com mensagens unificadas de Advocacia, tornando-as mais efectivas no lobby para políticas fiscais dirigidas à redução da pobreza, boa governação e realização dos direitos e equidade de género.

Através destas actividades, o fórum almeja alcançar os seguintes objectivos:

- Aumentar a participação das organizações membros através do ciclo do orçamento, e representar de forma efectiva os interesses dos grupos marginalizados e vulneráveis;
- Contribuir para a transparência dos processos de orçamento e informação através da partilha de resultados de actividades de análise e monitoria do orçamento, e
- Advogar para práticas orçamentais transparentes.

A composição do FMO é limitada a ONGs. A liderança é assegurada através de um Comité de Coordenação com uma composição anual rotativa de cinco OSC nacionais.

Uma organização coordena periodicamente o comité, com as seguintes responsabilidades: (a) garantir a coordenação de actividades e desenvolvimento de informação técnica e temática e intervenções; (b) actuar como secretariado e para a convocação de reuniões, (c) liderar estratégias de advocacia e de disseminação.

Não havendo qualquer apoio financeiro directo ao FMO, a UNICEF tem apoiado o fórum, disponibilizando serviços de peritos para facilitar um fórum com sessões regulares de capacitação. Os tópicos destas sessões são seleccionados pelo Comité de Coordenação e aprovados pelos membros do FMO.

De igual modo, o FMO obtém assistência técnica dos “Amigos do Fórum”, um grupo de diferentes actores no domínio da Monitoria de Fundos Públicos (MFP), abrangendo desde o Governo, o Parlamento, Agencias das Nações Unidas e doadores interessados em apoiar a



partilha de conhecimento sobre assuntos em torno de MFP. Não existem custos adicionais ao funcionamento do FMO, já que as reuniões do consórcio têm lugar nas instalações das organizações membros.

### **Impacto e Aprendizagem**

Alguns indicadores de impacto e de aprendizagem do FMO incluem os seguintes:

- Maior conhecimento e capacidade das organizações da sociedade civil em engajarem-se em diálogo em torno de reformas de gestão de finanças públicas;
- Processos de planificação e orçamentação mais transparentes, com acesso à informação assegurada através de mecanismos operacionais;
- Maior prestação de contas por parte do governo sobre a gestão de finanças públicas através da adopção de processos inclusivos e metodologias simplificadas.
- Identificação de sinergias entre diferentes OSC trabalhando na gestão de finanças públicas.

#### **Caixa 5. Participação de OSC em processos de Orçamentação**

Persistem mitos negativos que constroem o envolvimento independente sobre o orçamento por parte da sociedade civil, dos legisladores e da media. Segundo esses mitos, os orçamentos devem ser formulados secretamente ou então vão enervar os mercados ou ainda: os orçamentos são assunto para economistas e outras pessoas especializadas em finanças, etc. Trata-se de um grande equívoco: o orçamento é apenas a correspondente financeira das políticas que foram aprovadas ou escolhidas nas eleições em que todos os cidadãos votaram!

Ora, os legisladores e a sociedade civil têm o maior interesse em defender os interesses daqueles que eles representam, em comparação com os interesses do país como um todo, por um lado, e por outro, em verificar se as políticas enunciadas pelo executivo encontram o correspondente suporte financeiro, no quadro do orçamento do Estado.

Algumas ideias sobre o papel do legislativo no processo do orçamento:

- a) Simplificação do orçamento para permitir maior participação pública no seu debate;
- b) Compilação, sintetização e disseminação pública de informação sobre orçamento;
- c) Promoção de análises críticas independentes do orçamento;
- d) Capacitação em advocacia de organizações da sociedade civil, legisladores e a *media*;
- e) Através de actividades de análise e disseminação, OCS podem ajudar o legislativo a reforçar os canais de prestação de contas por parte do governo;
- f) O Parlamento pode produzir informação sobre o orçamento aberto ao cidadão.
- g) O Parlamento pode organizar uma série de seminários pré- debate do Orçamento na Assembleia da Republica para auscultar a opinião dos cidadãos e sustentar as suas posições e pareceres.

### **3. Depoimentos de Representantes de OSC sobre experiências de colaboração com o Parlamento**

Uma parte da presente pesquisa consistiu em recolher experiência acumuladas por algumas OSCs, de interação com a Assembleia da Republica, em busca de acolhimento a preocupações identificadas pelos respectivos associados, requerendo a sua regulamentação na forma de leis a serem aprovadas pelo mais alto órgão legislativo do país.

O texto que se segue constitui um resumo editado de entrevistas concedidas ao autor no primeiro trimestre de 2013 pelos dirigentes de cinco OSCs baseadas em Maputo, nomeadamente:

1. Alda Salomão, Directora Geral do Centro Terra Viva- Estudos e Advocacia Ambiental
2. Adriano Nuvunga, Director Executivo do Centro de Integridade Pública (CIP);
3. Graça Samo, Directora Executiva do Fórum Mulher;
4. Narciso Matos, Director Executivo da Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) e
5. Cremilda Massingue, Presidente da Mesa da Assembleia Geral, MISA Moçambique.

### **Graça Samo, Directora Executiva do FORUM MULHER. Dia 11 de Fevereiro.**

#### **Trabalhamos intensamente com o Parlamento para a Lei Contra a Violência Doméstica**

Vou falar da nossa experiência de colaboração com o Parlamento a partir de 2004, pois eu não estava no Fórum Mulher antes desse ano. Essencialmente a nossa ligação não é de rotina: apenas em momentos de interesse. A nossa interação com o Parlamento desenvolveu-se mais quando depositamos o esboço do anteprojecto da Lei contra a Violência Doméstica. Antes havia contactos esporádicos. Mas a partir do esboço do anteprojecto da Lei contra a Violência Doméstica, todos os seminários que fazíamos envolvíamos deputados da AR, isto a partir de 2005.

Em 2006 realizamos o seminário nacional de adopção do anteprojecto. No mesmo ano tinha acontecido um seminário organizado pelo Parlamento com a sociedade civil, através do Gabinete da Mulher Parlamentar. O objectivo era abordarmos como poderíamos trabalhar juntos. Foi um encontro pioneiro, que terminou com a assinatura de uma declaração de compromisso de trabalho conjunto. Concordamos em fazer a entrega do anteprojecto através do Gabinete da Mulher Parlamentar, na base da declaração de intenções assinada. A seguir houve muita frustração, porque o assunto era agendado e adiado, sucessivamente. De repente foram preparadas duas novas propostas sobre o mesmo assunto: do Parlamento e do sector da Justiça, já na era da Ministra Benvinda Levi. Os doadores tiveram alguma responsabilidade nesta sobreposição, porque apoiaram financeiramente a proposta do Parlamento, depois de terem apoiado o processo liderado pelo Fórum Mulher!

A nossa estratégia foi trabalhar com o Gabinete da Mulher. Em alguns momentos tivemos rupturas: nós não somos muito protocolares, e ficamos desavindos. Fomos procurar a mediação da Sra. Graca Machel, que não teve grandes resultados.

Depois de muito interregno, voltamos a sentar na mesma "mesa" e ver como retomar o assunto. A Sra. Deputada Margarida Talapa, que chefiava o Gabinete da Mulher, mostrou-se muito interessada e começamos a interagir de forma muito informal...Mas a vontade falou mais alto...Foi uma experiencia para nós muito boa de aprendizagem. A Sra. Margarida Talapa começou a interessar-se pessoalmente pela lei e começamos a trocar ideias ao telefone, etc. (O Parlamento é como uma sala de aulas: se numa sala de aulas há estudantes que estão realmente interessados, que querem compreender as matérias; havendo contudo os que estão ali sentados, alheios, pensando apenas em obter o diploma...também no parlamento há deputados realmente preocupados em contribuir para a solução dos problemas dos cidadãos e aqueles indiferentes...que só fazem numero, na altura da votação...

A dada altura, já o Presidente da Comissão de Assuntos Sociais, Género e Ambiente, o deputado Alexandre Meque (entretanto falecido) começou a interessar-se...O anteprojecto acabou passando, mas com muitas modificações, nomeadamente a retirada do preâmbulo, que contextualizava a lei e a enquadrava em termos das normas internacionais, etc. No final, foi o anteprojecto do Fórum Mulher que prevaleceu...

Foi uma das grandes conquistas destes anos: só o facto desta criminalizar a violência foi muito importante!

#### **Caixa 6. Lições aprendidas**

Por vezes entramos em colisão com o Parlamento...Nós não somos particularmente muito de seguir procedimentos protocolares... Uma vez fizemos uma marcha para o Parlamento, e uma deputada perguntou quem nós eramos? Queriam ver ali a presidente do Fórum, apresentando-se protocolarmente... Muitos dos nossos governantes não têm ideia sobre o direito dos cidadãos... perguntam sobre a nossa legitimidade de sugerir iniciativas legislativas...

Deve-se abordar o Parlamento entrando por diferentes portas. Por vezes a sensibilidade particular de um deputado sobre um assunto pode desbloquear incompreensões encontradas ao nível de uma Comissão Parlamentar de trabalho. Quando entrou o novo elenco, do Gabinete /da Mulher Parlamentar) chefiado pela Nyeleti Mondlane, retomamos os contactos. Mas ela é muito ocupada... Nos nossos contactos com ela, ela disse que se mantinha válido aquele memorando de trabalho assinado em 2006, pois o Parlamento e o Gabinete são, no fundo, os mesmos de antes. Queríamos muito a interacção com o Parlamento por causa do Código Penal, a questão do aborto, etc. Contudo, o próprio Gabinete da Mulher tem-nos procurado para trabalharmos juntos. Temos uma relação boa, mas a agenda deles é muito preenchida.

Hoje o Parlamento já nos solicita assistência técnica para formulação de iniciativas legislativas.

Começámos a colaborar com o Parlamento desde 2005. A partir de um programa regional (da SADC) em que fizemos uma pesquisa sobre representação parlamentar de assuntos ambientais. Foi um trabalho de monitoria, para avaliar que conhecimentos os deputados levavam ao Parlamento sobre assuntos ambientais, relativamente às preocupações específicas do seu círculo eleitoral. A constatação foi de que havia muito pouco de assuntos ambientais a serem discutidos, principalmente assuntos que surgissem por iniciativa de um deputado. Então havia fraca consciência ambiental...

A partir daí fizemos um programa de capacitação dos parlamentares sobre legislação e gestão ambiental. Então começámos em 2008 a interagir com o Presidente da Comissão dos Assuntos Ambientais, oferecendo a possibilidade de realizar algumas acções de formação. A ideia foi acolhida positivamente, incluindo para o alargamento para outras comissões da AR... Fizemos as primeiras capacitações em 2009, e a ideia era fazer um programa de capacitação todos os anos, contudo não foi possível, porque eles não encontravam tempo.

Em 2011 fizemos a 2ª formação. Então a receptividade sempre foi boa; contudo sinto que há muito pouca pró-actividade; curiosidade de aprender... Porque para além das formações formais, temos muitas outras oportunidades em que promovemos debates... visitas a projectos e outros locais onde existam assuntos de interesse ambiental... Nos últimos anos, a Comissão de Assuntos Ambientais pediu-nos para estabelecer uma parceria, através de um Memorando de Entendimento, para os ajudarmos a analisar tecnicamente projectos de legislação ambiental que cheguem ao Parlamento, perguntas ao governo, etc.

A problemática da rotação dos deputados – pelo menos em cada cinco anos! E a pergunta que fazemos é: o que acontece ao investimento que fizemos? Como o conhecimento transmitido é transferido internamente para os novos deputados? Porque fica-se com a impressão de que, de cinco em cinco anos, temos de começar tudo de novo. Talvez o assunto que precisamos de levar a debate é que no início de cada legislatura, deverá ser considerado algum período de preparação prévia dos novos deputados, para se evitar aquela quebra de conhecimento. Porque assim que iniciam as sessões... fica mais difícil encontrarem tempo para acções de capacitação...

Impacto: Um dos indicadores de impacto foi quando nos solicitaram para começarmos a preparar o regulamento do uso do plástico. Trata-se de sugerir uma norma para regular o uso do plástico na cidade de Maputo! A maior dor de cabeça do Conselho Municipal é gerir plástico. (Procurar reduzir as ocasiões em que se usa o plástico; por exemplo tornando-o mais caro... através de uma Lei no sentido formal.) Veio deles a iniciativa! Isso significa duas coisas: reconhecem que têm limitações e sabem que têm aonde recorrer para responder a essas lacunas.

Qualidade de diálogo: Acho que neste momento estamos ainda em tempo de manobras cosméticas. Por vezes pedimos audiência, colocamos um assunto e eles nos recebem. Mas nós percebemos que é apenas para acalmar os ânimos. O caso da autorização da fábrica de alumínio MOZAL, para emitir fumos sem filtros, em 2011: fomos recebidos pela Presidente de AR, pela Comissão de Assuntos Ambientais, e nos diziam reconhecer que o assunto estava lá e devia ser resolvido...ia ser criada uma Comissão. Porém muito cedo ficou claro qual seria o desfecho. Quando a Ministra do Ambiente foi chamada para prestar esclarecimentos aos deputados, estes colocaram todas as questões que tinham, ignorando todas aquelas que nós havíamos colocado. Notou-se muito naquele caso que há muitas amarras...os deputados não podem confrontar-se com os membros do governo...

Das próximas vezes que ministros forem chamados a prestar esclarecimentos ao Parlamento, vamos passar a enviar perguntas através das Comissões de Trabalho, e depois vamos ver como é que essas perguntas serão canalizadas e como é gerida a conversa.

## **Caixa 7. Como seria um Fórum de Diálogo entre a Sociedade Civil e o Parlamento?**

### **I. Narciso Matos, Director Executivo, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)**

A ideia de um Fórum da Sociedade Civil com o Parlamento parece uma excelente ideia, na perspectiva de um espaço de troca de experiências e de concertação sobre assuntos de interesse comum da sociedade... A ideia não seria - nem poderia ser - de procurar uniformizar seja o que fosse, porque a sociedade civil é diversa e ainda bem que assim é! Mas há-de haver sempre assuntos que iríamos abordar, se calhar com maior impacto junto da Assembleia da República numa acção conjunta... assuntos que, abordados por cada um de nós, isoladamente, poderiam, se calhar, não ser acolhidos imediatamente... Mas por outro lado, penso que uma tal iniciativa seria do interesse do próprio Parlamento, no sentido de procurar, junto da Sociedade Civil, formas de atenuar o défice que tem em termos de assessoria técnica, que requer recursos financeiros avultados...

### **I. Graca Samo, Directora Executiva, Fórum Mulher**

Cada uma das nossas organizações tem os seus pontos de entrada e as suas influências junto da Assembleia da República. Mas se partilharmos aquilo que são assuntos de interesse comum, depois cada um vai abordar separadamente esses assuntos, na perspectiva da sua organização.

A minha experiência diz, contudo, que na hora de trabalhar nem todos estão disponíveis; mas na hora dos resultados, todos aparecem. É por isso que algumas organizações não gostam de coordenador, trabalhar em rede... Temos de criar um consenso sobre que assuntos vamos abordar em conjunto, para não haver vinculação... Mesmo entre nós, dentro do Fórum, nem sempre há unanimidade sobre como abordar os assuntos da nossa agenda... há diferenças...

### **II. Alda Salomão, Directora Geral, Centro Terra Viva - Estudos e Advocacia Ambiental**

Questões cruciais do momento, que os deputados não levantam: planeamento territorial, zoneamento; os reassentamentos... O Parlamento tem estado silencioso em relação a todo este debate público sobre megaprojectos, a problemática dos reassentamentos, etc. O facto de o governo informar, por exemplo, ao Parlamento que aprovou um regulamento sobre reassentamentos não quer dizer que todos os problemas estão ultrapassados. Então podemos nós municiar os deputados com documentos e perguntas. Enquanto os deputados se sentirem "presos" a este compromisso de não embaraçar o Partido, nunca se vão comportar como verdadeiros fiscalizadores do governo. A Sociedade Civil pode apoiar o Parlamento a falar com mais substância... mais documentada. Não estamos, como é óbvio, a querer que a bancada parlamentar (da Frelimo) se comporte como oposição: mas a bancada serviria melhor o governo com perguntas de fundo....

### **III. Adriano Nuvunga, Director Executivo, Centro de Integridade Pública (CIP)**

Como actores da Sociedade Civil temos que ter alguma influência. E a nossa influência é de dois níveis: o primeiro nível é aprendermos a trabalhar com o Parlamento tal como se

apresenta hoje. Os deputados que estão aí pensam e podem aprender. O outro nível passa também por trabalharmos com a sociedade, para a necessidade, com as Assembleias Municipais, porque como diz Aléxis de Tocqueville, os governos locais são para a democracia aquilo que os viveiros são para os jardins. Se tivermos a possibilidade de trabalhar com as assembleias municipais, as escolas, aí estaremos a orientar-nos no sentido de uma nova cultura política na sociedade. E isso vai reflectir-se no Parlamento que vamos ter daqui a 10 ou 15 anos. Nunca houve aqui uma organização nacional que se dedicasse a um trabalho com o Parlamento; foram sempre organizações estrangeiras, etc. Então esta iniciativa pode dar um contributo no sentido de fazer perceber que o Parlamento que temos hoje termina no próximo ano. A Sociedade Civil relaciona-se com o Parlamento de forma dispersa, por um lado. Por outro, nós como sociedade, não temos propriamente respeito pelos dignitários; temos medo. Então quando as entidades se apercebem disso, reagem como reagem. **Todas as fragilidades que o parlamento tem, nós também temos!** Exemplo: se pega a lei do orçamento, a primeira vez que falei da lei do orçamento, não como lei, mas como orçamento geral do Estado, foi em 1995. Era um documento de quatro folhas. Tinha muitos números. Agora a lei do orçamento do estado tem até discriminadas as quantias que a secretária permanente distrital de Mandimba vai utilizar para qualquer actividade. Então temos de começar a pensar em coisas estruturais: encontrar os agentes da mudança...

### **III. Adriano Nuvunga, Director Executivo do Centro de Integridade Pública (CIP)**

#### **Já demos passos importantes...é preciso alguma paciência histórica**

Nós como Moçambique já demos passos consideráveis em relação a alguns países da região, em termos de qualidade de governação. Mas estamos atrasados em relação aos países anglo-saxónicos vizinhos, no que diz respeito a tradição parlamentar. O Parlamento neste momento representa bem aquilo que é a cultura política em Moçambique. Quem critica o Parlamento, de facto não está a fazer uma boa reflexão daquilo que é a cultura política em Moçambique, que é uma política ainda enformada por um Estado com sinais anda muito fortes de autoritarismo, de ausência do Estado. Se você está viajando, por exemplo, para Inhambane e cai numa ravina, terá de aparecer alguém para o socorrer...O Estado, ao mesmo tempo que não está presente, é um Estado com sinais de autoritarismo e de violência política.

Essa violência manifesta-se pela forma como os Parlamentares falam connosco. O Parlamentar olha para o cidadão e pergunta: “quem és tu?!” E isso é violência política. Ela é herdada da socialização política dos nossos dirigentes. Primeiro, a experiencia colonial; a relação colonizador-colonizado; a Primeira Republica de um Estado de partido único; depois os anos da guerra...todo este percurso engendra uma relação de violência que nós como cidadãos não percebemos. O próprio parlamento não está dentro das representações políticas que nós temos.

O Parlamento aparece como “after thought”: tal como fazemos em nossas casas: você toma primeiro uma decisão e depois pensa ah, devia ter consultado! O próprio parlamento, como instituição, está “amarrado” – ainda não atingiu o nível de “instituição”, uma entidade que ultrapassa os seus membros.... Podemos dizer que o Parlamento é uma continuação da guerra civil, mas de outra forma, entre a Renamo e a FRELIMO. Ainda não atingiu o nível de instituição em que, nos países anglo-saxónicos se diz : “*we, the parliamentarians...*”, onde há charme próprio do parlamento. Portanto penso que tem de haver algum nível de pressão, mas também algum nível de paciência histórica, entre nós na sociedade civil, sobretudo sobre o nível de documentação que se pode fazer do nosso parlamento, o que se pode fazer com o nosso parlamento e daí definirmos o “way forward”. O trabalho do SEKELEKANI pode ser útil nesse sentido: Parlamento em 2013 : Que Parlamento queremos em 2018?

### **Ainda só temos "bancadas" ...falta uma verdadeira instituição....**

Nós já fomos ao Parlamento com três iniciativas de legislação. Duas tiveram acolhimento favorável.

Existem portas de entrada para falar com o Parlamento, que é localizar um líder parlamentar visionário, uma pessoa com uma abertura maior, que tenta influenciar um grupo, mas existem poderes próprios dentro da Assembleia...que reflectem uma lógica da luta que procura mostrar dominação e mesmo aniquilar a oposição...a Renamo! A expressão que eu uso nos meus textos é mesmo esta: aniquilar a Renamo. E isso faz com que qualquer voz que pareça reforçar o lado da oposição é liminarmente afastada. Estamos numa sociedade em que está tudo politizado; hoje não há nada que não esteja politizado: um furo de água em Morrumbala está politizado.

Há quatro semanas atrás (Janeiro de 2013) perdi uma irmã em Gaza. Estamos na cerimónia fúnebre, eu, os meus irmãos e os dois filhos da minha irmã falecida, em frente à cova. O pastor vem ter connosco e nos vai afastando, para darmos passagem às estruturas do partido. Afasta-se a família do caixão...Era o Vice-Presidente da Assembleia Provincial de Gaza: portanto até a intimidade da vida familiar, espaço de dor de uma família, é tomado pela política!

Não temos neste momento, uma instituição parlamentar: temos apenas aquela organização prevista na constituição, que prevê um grupo de cidadãos que, neste caso concreto, se encontra na Av.24 de Julho...mas não é ainda aquela instituição revestida da função de representação democrática. Dificuldades estruturais do parlamento...Noutros países quando se diz que o Presidente vai ao Parlamento, ele mesmo sente o peso da responsabilidade...Ora, aqui a bancada luta com a oposição, protegendo o governo...Claro que isto não é anormal, mas a forma tão excessiva como isso se faz... transformam-se as sessões de perguntas ao governo num *talk show* dos ministros...

Este ano (2013) a nossa interacção com o Parlamento, nomeadamente através da Comissão do Plano e Orçamento, tem sido positiva. Nem sempre foi tão positiva... A Comissão



convidou-nos a fazermos a apresentação do Índice do Orçamento Aberto e discutir os resultados da pesquisa com os deputados. Isto é um indicador de impacto do nosso trabalho.

Tivemos dois momentos em que o Parlamento se abriu para irmos falar na plenária. Da primeira vez fomos "à boleia" da Comissão Europeia, mas isso não caiu bem nalguns círculos. O segundo momento é aquele do Fórum contra a Corrupção. Estivemos ali, e creio que nalgum momento fomos excessivamente duros; não houve esta maturidade; talvez alguma necessidade de mostrar algum serviço, e não propriamente um trabalho orientado para a colaboração. Assim, temos boas e não muito boa experiência de ambos os lados, e isso reflecte o momento histórico político em que estamos.

### **Maria Cremilda Massingue, MISA Moçambique. Presidente da Mesa da Assembleia Geral**

#### **Os deputados questionaram a nossa legitimidade de apresentar sugestões legislativas**

A nossa experiência de interacção com a Assembleia da República inicia em 2005. No mês de Novembro desse ano, exactamente no dia 30 desse mês, fomos até à sede da AR, fazer a submissão formal e física de uma proposta de projecto de Lei do Direito à Informação. Éramos um grupo relativamente grande de, se calhar, sete a dez pessoas, da direcção do MISA e de outras organizações, como a Liga dos Direitos Humanos e o Grupo Moçambicano da Dívida. Tínhamos juntos preparado este documento, no quadro de um projecto regional de promover leis de abertura e acesso à informação na posse de entidades públicas. Lembro-me que fomos recebidos pelo Presidente da Comissão dos Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade, o Dr. Osumane Ali Dauto. O acto não teve grande solenidade e creio que o Parlamento apenas aceitou receber-nos por mera cortesia; não entendiam que tivéssemos esse direito (de encaminhar iniciativas legislativas). Isso mesmo ficou claro quando, em Dezembro do ano seguinte (2006) lançámos o relatório que documenta esta experiência (Lembre-se que contámos com o envolvimento de muitas organizações nacionais e internacionais, como a Commonwealth Human Rights League; o Article XIX; etc.). No acto do lançamento deste relatório, para o qual convidámos alguns deputados, lembro-me do Deputado Mario Sevens a dizer, alto e bom som, que nós não tínhamos direito de iniciativa de lei, porque esse direito está reservado aos deputados, ao Presidente da República, e ao Governo. Bem...essa declaração deixou-nos um pouco nervosos! Mas logo o Presidente do MISA (Tomás Vieira Mário) replicou, dizendo que, se os deputados são nossos representantes, então isso quer dizer que somos nós a fonte do seu poder!...

Então... este episódio ilustra a concepção então prevalecente sobre o lugar do cidadão nos processos legislativos. De tal modo que a nossa proposta de lei jamais foi considerada...até que, em 2013 - já passavam oito anos! - o Parlamento "pegou" no assunto, elaborando uma proposta de lei própria, diferente do nosso projecto. Mas realmente temos a impressão que o Parlamento nunca considerou a sério que tivéssemos algum direito de apresentar sugestões de iniciativa de lei....

### Alguns exemplos de Boas Práticas Internacionais e o Plano Estratégico da AR

#### Introdução

A democracia participativa deve ser entendida como algo muito superior ao simples acto de votar nas eleições e ao direito a ser candidato político. Este conceito é mais claro no artigo 25º da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (CIDCP), o qual atribui a cada cidadão, além do direito a eleger e ser eleito, o direito a "tomar parte na condução de assuntos públicos, directamente ou através de representantes escolhidos". A participação pública em processos democráticos vai, portanto, para além da participação em eleições, estendendo-se para dentro de outros assuntos do estado democrático.

Nesse sentido, o direito de participação permanente dos cidadãos na vida política da nação, consagrado no artigo 73º da Constituição moçambicana, engloba um conceito alargado, que se refere ao exercício do poder político, em particular o exercício dos poderes legislativo, executivo e administrativo. Ele cobre todos os aspectos da administração pública, e a formulação e implementação de políticas, aos níveis internacional, nacional, regional e local.

A nível internacional, e como corolário de debates e trocas de experiências entre diferentes parlamentos em diferentes contextos, fóruns ou associações parlamentares regionais de várias partes do mundo – incluindo de África -, apoiados por instituições científicas de pesquisa sobre experiências democráticas, acabou por ser estabelecida uma espécie de “padrão mínimo” de um Parlamento Aberto ao Cidadão. A seguir apresentam-se alguns desses exemplos, na sua maioria endossados pela Associação Parlamentar da Commonwealth (APC), de que a Assembleia da República é membro de pleno direito<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> As experiências de várias partes do mundo resumidas nesta secção, reflectem essencialmente a forma como as mesmas foram compiladas pelo National Democratic Institute for International Relations (NDI), uma instituição académica americana, associada à Universidade de Harvard, num trabalho intitulado: ***Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures: A Discussion Document for Review by Interested Legislatures, Donors and International Organizations***, January 2007. As referências bibliográficas que aqui menciono extrai-as directamente deste documento, consultado no dia 10 de Agosto de 2013, na seguinte página da Internet: [http://www.ndi.org/files/2113\\_gov\\_standards\\_010107.pdf](http://www.ndi.org/files/2113_gov_standards_010107.pdf)

## 1. Participação do Cidadão e Consulta Pública

### 1.1. O Parlamento deve criar e usar mecanismos para receber e tomar em consideração pontos de vista do público sobre propostas legislativas.

É um princípio fundamental da governação democrática que todas as instituições do estado devem ser transparentes e acessíveis ao público. Numa democracia representativa, todas as instituições são “pelo e para” os cidadãos. Num parlamento representativo da cidadania, o dividendo democrático aumenta quando os pontos de vista dos cidadãos são considerados na promulgação de leis. Este princípio foi expressamente endossado pela Organização dos Estados Americanos (OAS), APC e a Declaração de Varsóvia da Comunidade de Democracias. Na prática, isto significa que deve haver mecanismos de receber e tomar em consideração contribuições do público em propostas legislativas. Este padrão mínimo é já largamente implementado pelo mundo fora. Todos os anos no Canadá, a Comissão de Finanças da Casa dos Comuns realiza consultas a nível nacional sobre o orçamento federal<sup>41</sup>. No México, a Unidade de Atendimento ao Cidadão, da Câmara de Senadores, serve como ponte de ligação entre a Câmara e associações de cidadãos, enquanto a Comissão da Participação dos Cidadãos da Câmara dos Deputados promove diálogo com organizações não-governamentais, sindicatos, grupos de cidadãos e cidadãos individuais<sup>42</sup>. O Parlamento chileno, entretanto, mantém um directório de organizações da sociedade civil para apoio aos legisladores<sup>43</sup>.

#### Caixa 8. Sociedade Civil

“Os Parlamentos e os Governos devem reconhecer o papel que a sociedade civil joga na implementação dos valores fundamentais da Commonwealth e devem esforçar-se por (estabelecer) uma relação construtiva com a sociedade civil para garantir que exista uma larga oportunidade para participação legal no processo democrático”<sup>44</sup>.

#### 1.1.a. Os exemplos particulares da África do Sul e do Brasil

A Constituição Sul-Africana determina, explicitamente, o acesso e participação do público nos processos legislativos<sup>45</sup>.

A Constituição da África do Sul é clara sobre as modalidades de participação pública, sendo na verdade um requisito, segundo o qual a Assembleia Nacional (Parlamento), os Conselhos Provinciais e Parlamentos provinciais "devem propiciar o envolvimento do público na legislação e outros processos da Assembleia e seus comités".<sup>46</sup> Esta exortação não só é

<sup>41</sup> OCDE. Relatório sobre Procedimentos Parlamentares e Relações. PUMA/LEG (2000) /2/REVI, pag.19

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> A Concept Paper on Legislatures and Good Governance, UNDP, 1999, pag.17

<sup>44</sup> Commonwealth (Latimer House) Principles on the Three Branches of Government, Novembro de 2003.

<sup>45</sup> Constitution of South Africa. “The National Assembly must facilitate public involvement in the legislative and other processes of the Assembly and it’s Committes”. Art.51 (1).

<sup>46</sup> Secções 59, 72, 118 da CRAS.

aplicável a todas as sessões da Assembleia Nacional, como também inclui o convite ao público a assistir às reuniões dos Comitês de Trabalho (Comissões Parlamentares, na terminologia do legislativo moçambicano). Adicionalmente, nenhuma pessoa ou profissional da comunicação social pode ser excluído de uma reunião de um Comité, a menos que seja demonstrado haver bases para tal, à luz dos princípios de uma sociedade democrática<sup>47</sup>. O Parlamento é igualmente mandatado a desenvolver as suas regras e procedimentos internos, mas "com a devida observância da democracia representativa e participativa, prestação de contas, transparência e envolvimento do público".<sup>48</sup>

À excepção do dever especial de permitir o público e a comunicação social de assistir às reuniões das Comitês de Trabalho, a Constituição escusou-se deliberadamente de prescrever ao Parlamento e as assembleias provinciais qual o método de participação pública a ser seguido, dando, a esse respeito, poderes discricionários aos órgãos em causa.

A Constituição clarifica ainda que a participação do público deve ser propiciada relativamente ao processo legislativo e outros processos da Assembleia Nacional, Conselhos Provinciais e assembleias provinciais. A Constituição não clarifica o que quer dizer com "outros processos", mas pode inferir-se que se trate, pelo menos, das funções de monitoria e prestação de contas por parte do executivo.

Já no Brasil existe uma Comissão de Legislação Participativa, (CLP), composta por 36 membros, dos quais 18 titulares e igual número de suplentes. A CLP funciona junto da Câmara dos Deputados, tendo sido criada em 2001 com o objectivo de facilitar a participação da sociedade no processo de elaboração legislativa<sup>49</sup>. Através da CLP, a sociedade, por meio de qualquer entidade civil organizada, ONGs, sindicatos, organizações socio-profissionais, etc., apresenta à Câmara dos Deputados as suas sugestões legislativas. Essas sugestões vão desde propostas de leis até emendas ao Plano Plurianual, à Lei de Directrizes Orçamentais e à Lei do Orçamento Anual. Para ampliar o acesso da população ao Poder Legislativo, a CLP também disponibiliza um Banco de Ideias, formado por sugestões apresentadas ao parlamento pelos cidadãos e cidadãs brasileiros.

"Por meio desta Comissão, a Câmara dos Deputados abre à sociedade civil um portal de acesso ao sistema de produção das normas que integram o ordenamento jurídico do País, chamando o cidadão comum, os homens e mulheres representados pelos Deputados Federais, a levar directamente ao Parlamento sua percepção dos problemas, demandas e necessidades da vida real e cotidiana"<sup>50</sup>

Na Macedónia, o Grupo de Lobby Inter-Parlamentar trabalha sobre a promoção dos direitos das pessoas portadoras de deficiência e na sua rápida e eficiente integração na sociedade. O Parlamento Macedónio está constantemente aberto a receber representantes de ONG's e

---

<sup>47</sup> Secção 59, nº2

<sup>48</sup> Secção 57, nº1, al. b).

<sup>49</sup> Cfr: DAMACENA, Alfredo Bento: A Função Representativa do Parlamento na Republica Federativa do Brasil, Universidade Presbiteriana de Mackenzie, 2009.

<sup>50</sup> Transcrição de DAMACENA, op.cit, da Pagina da Internet: <http://www2.camara.gov.br/comissao.html>. Consultado em 24/11/2007.

associações de pessoas portadoras de diferentes deficiências, que podem exprimir directamente as suas preocupações e propostas relativas a adopção de legislação no campo das suas necessidades<sup>51</sup>.

**1.1.2. A informação deve ser providenciada ao público de modo tempestivo sobre assuntos em debate no parlamento, de modo a permitir ao público e à sociedade civil a dar os seus pontos de vista sobre iniciativas legislativas.**

Como foi já sublinhado, a consideração sobre a contribuição do público no processo legislativo faz parte de um padrão mínimo das instâncias legislativas democráticas endossando internacionalmente. Como corolário deste padrão, é imperativo que os detalhes do legislativo sejam pró-activamente publicados e tornados largamente acessíveis, de forma a permitir aos cidadãos e organizações da sociedade civil tempo para preparar os seus pontos de vista e organizar o encaminhamento das suas contribuições. Nesse sentido, um Grupo de Estudo da APC estabeleceu que “a informação deve ser dada ao público de modo tempestivo<sup>52</sup>. Ainda que deputados individuais e Comités possam achar mais proveitoso convidar ou notificar ocasionalmente determinadas OSC para receber suas contribuições em torno de uma iniciativa legislativa, no mínimo o pessoal de apoio (secretariado) há-de ter a tarefa de publicar atempadamente a agenda de trabalhos da Assembleia, para o mais amplo conhecimento público.

## **2. Publicidade das Audições dos Comités Parlamentares**

**Deve haver uma presunção de que as Audições de Comités (Comissões Parlamentares) são abertas ao público em geral; o parlamento deve codificar publicamente qualquer excepção à presunção e informar atempadamente antes de uma sessão à porta fechada.**

A observância dos princípios de liberdade de informação, governação participativa e prestação de contas, torna possível que o público tenha acesso ao funcionamento diário do parlamento. Devido à importância dos Comités de Trabalho dos legisladores, deve haver uma presunção de que as audições destes órgãos são sempre abertas ao público. Isto é consistente com os apelos para a transparência da Declaração de Varsóvia da Comunidade de Democracias e a Carta Social da Associação do Sul da Ásia para a Cooperação Regional.

Adicionalmente, a Associação Parlamentar da Commonwealth tem sido vocal em declarar que as “audições dos Comités devem ser públicas”.

---

<sup>51</sup> Relationships between Parliament and Civil Society, *Constitutional and Parliamentary Information*, N°181, 1<sup>st</sup> half year, 2004, pag.39

<sup>52</sup> APC. Recommended Benchmarks for Democratic Legislature, §6.3.2.

### Caixa 9.. Escrutínio Público do Legislativo

"O escrutínio público do legislativo é propiciado pela habilidade da *Media* e de grupos da sociedade civil de seguirem de perto as actividades do legislativo. Sem o envolvimento da *media* e de grupos da sociedade civil as funções do legislativo não podem ser tidas como transparentes"<sup>53</sup>

Este princípio é particularmente importante no caso de Comités lidando com impostos, finanças públicas e outros assuntos de grande importância para os cidadãos e contribuintes. Este padrão mínimo deve também incluir a provisão de agendas precisas para o público e a comunicação social.

As tendências num vasto espectro de parlamentos apontam para o direito dos cidadãos de presenciar audições de comités parlamentares. Na verdade, mesmo as reuniões dos comités estão a ser crescentemente abertas ao público. Muitos países actualmente usam um misto de reuniões fechadas e públicas, mas têm vindo a dar passos para assegurar acesso público crescente. Em 1990, por exemplo, a França permitiu aos presidentes dos comités da Assembleia Nacional a abrir as suas reuniões para a *media*, incluindo comeras de TV. Mais tarde, em 1997, os comités de inquérito, tradicionalmente fechados, foram também abertos ao público, na sequência da aprovação de uma nova lei.

A Câmara dos Representantes da Austrália trabalha com um conselheiro de *media*, que apoia o órgão a desenvolver estratégias de comunicação e *media* para os seus inquéritos públicos e a maximizar a cobertura da *media* sobre as suas actividades. A Assembleia Nacional da Costa do Marfim tem vindo a autorizar a *media* e o público a assistir e a reportar sobre as reuniões das suas comissões desde 2001.

Restrições sobre este direito de acesso do público a audições podem, contudo ocorrer com alguma frequência, e podem ser justificadas por razões de segurança nacional ou no interesse da privacidade durante a audição ou despedimento de pessoal. Havendo razões plausíveis para sessões de Comités ocorrerem à porta fechada, tais casos devem ser justificados publicamente. A APC tem sido explícita no seu apelo para que mesmo as reuniões dos comités sejam públicas: "Deve haver uma presunção de que as reuniões dos comités são abertas ao público, de modo que as reuniões à porta fechada sejam mais uma excepção, do que regra. Onde seja necessário realizar uma reunião ou parte de uma reunião em privado, uma decisão nesse sentido deve ser tomada em público, com a apresentação das suas razões".

---

<sup>53</sup>Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures: A Discussion Document for Review by Interested Legislatures, Donors and International Organizations", NDI, January 2007.

### **3. Alguns exemplos de Boas Práticas Internacionais**

Os exemplos de promoção de participação pública nos processos legislativos operacionalizam princípios da abertura e acessibilidade dos legisladores aos cidadãos; transparência das Comissões Parlamentares; e largo engajamento dos cidadãos através de audições públicas.

A seguir são elencados alguns exemplos de Modalidades ou Metodologias de Interação:

#### **I. Fóruns Anuais de Interação**

Organizações da Sociedade Civil, estruturados para o diálogo com o Parlamento em fóruns ou plataformas, interagem com o legislativo, em fóruns anuais, que se debruçam sobre temas específicos, carecendo de uma abordagem o mais partilhada possível na sociedade. Destes fóruns poderiam resultar acordos de entendimento sobre prioridades legislativas, identificadas na forma de temas de enfoque alinhados com as grandes opções de política do governo ou comandos constitucionais consagrando direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos.

Considerando que o mandato de cada legislatura é de cinco anos, poder-se-iam considerar dois fóruns anuais ao longo da vigência da legislatura, entremeados por diferentes iniciativas de interação e implementação, já ao nível das Comissões Parlamentares.

#### **II. Audições Públicas**

Organizações da Sociedade Civil especializadas em vários assuntos ou áreas sociais podem participar nas Comissões Parlamentares e contribuir com o seu conhecimento especializado em audições públicas.

A este respeito, o Regimento da Assembleia da República determina o seguinte:

" As Comissões de Trabalho, na realização do seu trabalho, devem procurar estreitar relações com o povo e a sociedade civil, podem promover reuniões populares nos locais de trabalho e de residência, receber contribuições sobre projectos de legislação e para o controlo da aplicação da lei"<sup>54</sup>

#### **III. Conferências de Consenso**

Podem ser organizadas como metodologia para recolher e interpretar as perspectivas de membros destacados da sociedade civil, portadores de prestígio na sociedade e detentores de conhecimentos sobre assuntos de desenvolvimento em curso nos domínios sociais, económicos, científicos ou tecnológicos.

O seu formato pode consistir em fóruns públicos em que se proporciona aos cidadãos a oportunidade de colocar questões a especialistas convidados por Comissões Parlamentares para falar de assuntos científicos ou tecnológicos controversos, clarificar respostas de peritos, alcançar consensos e, mais tarde, as conclusões serem comunicadas ao mais vasto público em conferências de imprensa.

---

<sup>54</sup> N.º 6 do Artigo 58.º do Regimento da Assembleia da República

#### **IV. Pesquisas Deliberativas de Opinião**

Pode considerar-se uma assembleia de entre 50 a 100 cidadãos, seleccionados de todas as províncias do país, e reunidos para debater um assunto específico, com uma Comissão Parlamentar, de trabalho ou *ad hoc*.

Ao grupo será providenciado um pacote de informação equilibrada, e dada oportunidade para interrogar especialistas e políticos que defendam posições diferentes sobre um assunto candente da agenda nacional.

No final do processo e após muito debate em pequenos grupos, as posições dos cidadãos são processadas de forma detalhada, produzindo uma visão das discrepâncias ou divisões que o assunto provoca na sociedade.

As Pesquisas deliberativas de opinião não visam produzir consensos, servindo apenas como meios eficientes para medir a profundidade da diversidade da opinião pública em torno de um determinado assunto, dentro da sociedade e numa determinada época ou contexto. Os resultados oferecem uma representação dos julgamentos considerados como representando espectro mais largo da população, indicador importante para a orientação dos legisladores.

#### **V. Painéis de Cidadãos**

Nesta modalidade, podem considerar-se dois tipos de painéis de cidadãos: painéis eventuais e painéis de pesquisadores. Os painéis de pesquisadores vão usar largas amostras de população local como quadro credível para rastrear mudanças de opinião ao longo do tempo. Os painéis eventuais de cidadãos vão consistir numa amostra de cidadãos estatisticamente representativa da população de uma área, equilibrada em termos de género, idade, ocupação e base cultural.

O painel reúne regularmente para avaliar os serviços públicos e desenvolver perspectivas sobre as necessidades do futuro e metas.

Os painéis eventuais podem ser usados para testar determinadas opções de políticas ou propostas ou para escrutinar a implementação de políticas. Os resultados dos debates entre estes painéis podem servir de fonte para sustentar sessões de perguntas dos legisladores ao governo.

A composição dos painéis é periodicamente alterada.

##### **3.1. Outros mecanismos de participação pública**

Num vasto rol de modelos de interacção entre o cidadão e o legislativo, podem ainda ser consideradas seguintes metodologias:

- Mesas Redondas de especialistas com Comissões Parlamentares (por iniciativa, quer de organizações da sociedade civil, quer de deputados);
- Encontros regulares de redes ou fóruns de OSC sobre áreas específicas com Comissões Parlamentares.



## **4. Plano Estratégico da Assembleia da República 2013-2022**

### **5.1.1. Alguns "Pontos de Entrada" de interacção entre a AR e a Sociedade Civil**

#### **Introdução**

O Plano Estratégico da Assembleia da República 2013-2022 (PEAR) é o segundo instrumento prospectivo de acção aprovado pelo órgão, desta vez cobrindo um período de 10 anos, isto é, mais cinco, relativamente ao primeiro, que vigorou no período 2004-2008.

Considerando os exemplos de algumas Boas Práticas Internacionais abordadas na subsecção anterior, que "pontos de entrada" para interacção entre o legislativo e o cidadão se podem divisar, no quadro do presente PEAR?

Como suas principais áreas de enfoque, o PEAR destaca, nomeadamente: a criação de condições para uma melhor interacção com os cidadãos, melhor produção legislativa, efectiva fiscalização da acção do Executivo, maior dinamismo em termos de capacidade institucional e a cooperação com organizações/ instituições nacionais e internacionais. Cortando transversalmente todo o documento, reconhece-se facilmente uma preocupação evidente na melhoria da acção representativa da AR, através de uma maior e mais sistemática interacção com o cidadão.

Com efeito, ao identificar 10 principais desafios da Assembleia da República, o PEAR coloca em primeiro lugar o "reforço da interacção entre a AR e a Sociedade", e, em segundo lugar, a "Elevação e dignificação do Deputado na Sociedade e no Poder de Estado".

#### **4.1.1.2 Eixos Estratégicos**

Esta visão é, logicamente, reflectida na definição e ordem de precedência dos Eixos Estratégicos que o PEAR estabelece. Com efeito, o PEAR estrutura-se em cinco (5) Eixos Estratégicos, na seguinte ordem:

- A. Representação dos Cidadãos;
- B. Produção Legislativa;
- C. Fiscalização da Actividade do Governo;
- D. Desenvolvimento Institucional; e
- E. Relacionamento Interinstitucional e Internacional.

Estes Eixos Estratégicos acham-se, por sua vez, repartidos em 13 Objectivos Estratégicos. Numa perspectiva de identificação de "pontos de entrada" de um Fórum de Diálogo entre a AR e a Sociedade Civil, estes podem ser claramente localizados nos seguintes Eixos e Objectivos Estratégicos:

## **Primeiro Eixo**

Ao escarpelizar o conteúdo do primeiro eixo, o PEAR destaca o princípio constitucional segundo o qual o poder do Estado de direito Democrático ora em processo de consolidação reside no povo, do qual o Deputado é legítimo mandatário, tendo como "principal desígnio" a representação dos cidadãos.

"Nesse sentido, impõe-se a necessidade de, cada vez mais, se aprimorar os institutos de democracia representativa, no que diz respeito à representação dos cidadãos, defendendo, junto às instâncias decisoras do Estado, os direitos, garantias e liberdades individuais e colectivas, bem como os interesses nacionais", salienta o PEAR, sublinhando que constitui, por isso, um vector prioritário da AR, **"a interacção permanente do Deputado com o cidadão"**.

### **Primeiro Objectivo Estratégico:**

- Reforçar a ligação dos Deputados aos seus Círculos Eleitorais, ao Cidadão e à Sociedade em Geral, o que implica que o legislador mantenha contacto regular e sistemático com os cidadãos do seu círculo eleitoral e com a sociedade em geral.

Assim, Fóruns Anuais Temáticos, Audições Públicas e outras metodologias de legislação participativa e monitoria conjunta à governação promovidas pelas Comissões Parlamentares podem constituir um meio importante de interacção entre os deputados e os cidadãos.

### **Terceiro Objectivo Estratégico:**

- Consolidar a posição institucional da Assembleia da República no Quadro Constitucional Democrático. À luz deste objectivo, o PEAR abre espaço e oportunidade de interacção com a Sociedade Civil, nomeadamente no plano da produção legislativa, onde uma das actividades e acções preconizadas é seguir uma prática de funcionamento na base de um programa com objectivos legislativos definidos. Nesse sentido, o PEAR almeja, entre outras, as seguintes duas acções fundamentais:
  - a) Instituir planos anuais de produção legislativa; e
  - b) Rever a legislação desactualizada.

Trata-se de duas "frentes" de acção em que o interesse de colaboração da Sociedade Civil é manifesto. Conferências de Consenso ou Mesas Redondas com especialistas de OSC podem resultar em modelos adequados de interacção e consulta pública, visando formular propostas de lei informadas.

## **Segundo Eixo**

### **Quarto Objectivo Estratégico:**

- Elevar a Capacidade do Deputado com Vista a Melhorar a Produção Legislativa. O foco deste objectivo estratégico é reforçar a capacidade e a qualidade técnica da acção dos legisladores, através de programas de formação em diversas matérias e áreas relevantes. Entre as matérias indicadas como exemplos incluem-se as seguintes:
  - a) Políticas Públicas e mecanismos de monitoria do Executivo;
  - b) Formas e procedimentos de interacção com os cidadãos;
  - c) Gestão de Finanças Publicas e análise orçamental.

Muitas outras áreas de foco estratégico podem ser incluídas, podendo destacar-se pelo menos uma:

- a) Monitoria a projectos na Industria Extractiva.

### **Quinto Objectivo Estratégico:**

- Elevar a qualidade de monitoria da acção do Executivo pela Assembleia da República. Uma das funções da AR consiste no controlo e fiscalização das actividades do governo. Essa função realiza-se através da apresentação de relatórios das actividades do governo à AR, pela audição de membros do Governo nas Comissões Parlamentares e em Plenário, através de sessões de Pergunta ao Governo.

O conhecimento, amiúde mais documentado, da Sociedade Civil, sobre assuntos complexos de governação constitui uma oportunidade de colaboração, reforçando-se a capacidade inspectiva da AR. Este conhecimento pode ser partilhado em formatos de Mesas Redondas.

## **Quarto Eixo**

### **Sexto Objectivo Estratégico:**

- Reforçar Acções de Capacitação e Divulgação sobre o Papel e Estatuto do Deputado. Uma das acções previstas no quadro deste objectivo estratégico é, precisamente, "Promover debates públicos e consultas à sociedade civil". A fundamentação sobre esta acção não poderia ser mais explícita:

"A promoção de debates públicos sobre assuntos políticos, económicos e sociais de interesse para o desenvolvimento nacional, através de programas televisivos e de outros meios de comunicação, colocando frente a frente influentes figuras da sociedade civil do país que defendem diferentes visões sobre questões de interesse público, poderá criar no cidadão maior interesse no conhecimento da actividade do deputado, servindo também para o desenvolvimento da prática democrática".

Esta leitura "dirigida" do PEAR deixa clara uma base politica e estratégica para a institucionalização de mecanismos de interacção entre a AR e os cidadãos, partindo,

inclusivamente, das experiências de colaboração já existentes. Painéis de Cidadãos, Pesquisa de Opinião Deliberativa e outras metodologias podem provar-se eficientes para os objectivos aqui pretendidos.

## Secção 5

### **Conclusões e Recomendações:**

O quadro político e legislativo nacional é aberto e defende o direito de participação permanente dos cidadãos na vida política da nação, consagrado no artigo 73º da Constituição. Este direito de participação significa a faculdade de tomar parte activa nos processos através dos quais as partes interessadas e legítimas influenciam e partilham o controlo sobre o estabelecimento de prioridades, formulação de políticas, alocação de recursos e acesso a bens e serviços públicos. Este processo desenrola-se através do exercício do poder político, e, em particular, através do exercício do poder legislativo, que torna a vontade dos cidadãos em norma de cumprimento obrigatório, incluindo pelos poderes executivo e judicial.

É nesse sentido que, nos termos da Constituição da Republica, a Assembleia da República é a "assembleia representativa de todos os cidadãos moçambicanos", condição essa que deve materializar-se de forma prática e dinâmica, nomeadamente através da promoção de uma interacção permanente do deputado com o cidadão, desiderato expressamente determinado pelo mais alto órgão legislativo do país, como um dos principais eixos estratégicos do seu Plano Estratégico para o decénio de 2013 a 2022.

Tal desiderato mostra-se não só consentâneo com os objectivos da construção de um Estado de Direito Democrático, proclamado como meta maior pela Lei Fundamental da Nação, como também urgente, por responder a um desafio importante no quadro dos esforços gerais de consolidação da paz e da democracia, através de processos de governação participativos e inclusivos, em que os órgãos de decisão, do poder de estado, formulam políticas e iniciativas legislativas, tomando em consideração os anseios e as aspirações dos cidadãos.

Este estudo, ao identificar, não só a necessidade de abertura de mais espaços estruturados e sistemáticos de interacção entre o poder legislativo e o cidadão, como também a existência de premissas políticas e legais para tal exercício, também compila algumas Boas Práticas Internacionais no domínio da participação cidadã em processos legislativos. Acto contínuo, o estudo identifica, no Plano Estratégico da Assembleia da Republica, espaços expressamente abertos a uma maior participação do cidadão nos processos legislativos e na monitoria à governação de uma forma geral.

À luz destas constatações, o estudo recomenda o seguinte:

- O Parlamento deve promover um maior envolvimento das OSC e dos cidadãos nos processos legislativos, incluindo beneficiar de contribuições especializadas para a fundamentação e legitimação de iniciativas legislativas;
- De forma criativa, o Parlamento e as Organizações da Sociedade Civil, tendo como base as Comissões de Trabalho da AR, devem estabelecer relações mais estreitas de colaboração, novas formas de relacionamento, que contribuam para a criação de um parlamento mais próximo do cidadão;
- O Parlamento, nomeadamente através das suas Comissões de Trabalho, deve fomentar audições públicas ou mesas redondas com OSC e outros grupos organizados de cidadãos, para recolher os seus pareceres, desde as fases iniciais de formulação de uma iniciativa legislativa.
- O envolvimento da Sociedade Civil deve incluir a monitoria e avaliação da qualidade legislativa e sua representação dos interesses e aspirações dos cidadãos em cada fase do desenvolvimento do país.

Em prol de uma melhoria cada vez maior da qualidade e legitimidade da acção legislativa:

- Os actores da sociedade civil e o legislativo devem considerar-se parceiros e não lados opostos, estabelecendo relações com vantagens mútuas;
- O desenvolvimento de relações canalizadas e estruturadas, deve conduzir ao encorajamento da sociedade no sentido de articular concretamente as suas opiniões e formular propostas completas, em não apenas reagir a simples eventos.

De forma mais específica, a Assembleia da Republica deve:

1. Considerar a viabilidade de criação de uma Comissão de Legislação Participativa, como espaço de coordenação de iniciativas de participação do cidadão nos processos legislativos e de sua interacção com os legisladores, de forma individual ou através de grupos ou organizações da sociedade civil, nomeadamente no formato de Fóruns de Diálogo entre o Parlamento e a Sociedade Civil.
2. Iniciar processos-piloto ou replicar experiências positivas de engajamento construtivo entre Comissões Parlamentares e organizações da sociedade civil, promotoras de uma melhor qualidade legislativa e que respondam aos anseios dos cidadãos, nomeadamente os mais desfavorecidos;
3. Estabelecer ou reforçar mecanismos de construção de consensos nacionais, através das Comissões Parlamentares, sobre questões sociais candentes ou de natureza técnica ou cientificamente complexa, através de formatos criativos de interacção com instituições académicas ou de pesquisa científica.

Do lado das organizações da sociedade civil, e partindo de experiências de coordenação como aquela do G20 (no âmbito dos Observatórios de Desenvolvimento),

1. Reforçar as experiência de trabalho de rede, através de Fóruns ou Coligações, alargando-os às províncias e aos distritos, como plataformas de coordenação de agenda para o diálogo com a Assembleia da Republica;
2. Implementar programas de capacitação sobre como interagir de forma criativa e construtiva com o Parlamento, as assembleias provinciais e as assembleias municipais, nomeadamente focalizando sobre os processos de formulação legislativa participativa e de fiscalização à governação.

### Referências Bibliográficas

1. A Concept Paper on Legislatures and Good Governance, UNDP, 1999.
2. AGENDA 2025, Visão e Estratégias da Nação. Comité de Conselheiros, Maputo, 2003.
3. BALOI, Obede, apud: Sistemas e Processos Eleitorais - Funções, Implicações e Experiencias. Colectânea de Textos da Conferência sobre Sistemas Eleitorais decorrida em Luanda, de 13 a 15 de Novembro de 2001, Friedrich Ibert Stiftung, Luanda, 2001.
4. BRITO, Luis: Sistema eleitoral moçambicano: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique. IESE, 2010 Maputo. Consultado na página da Internet: [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE\\_Des2010\\_1.SisEleit.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2010/IESE_Des2010_1.SisEleit.pdf), acessado no dia 27 de Marco de 2013.
5. CANOTILHO, J. J. Gomes: Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003.
6. CISTAC, Gilles: *Historia Inacabada de uma Revisão Constitucional Anunciada*. Apud: Propostas de Revisão Constitucional para Boa Governação. GDI, 2011, Maputo.
7. Commonwealth (Latimer House) Principles on the Three Branches of Government, Novembro de 2003.
8. Commonwealth Parliamentary Association: Recommended Benchmarks for Democratic Legislature, s/d.
9. Constitution of South Africa.
10. Constituição da Republica de Moçambique (2004)
11. COWI: Avaliação Conjunta do Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas: Relatório Nacional de Moçambique, Outubro de 2012, Maputo.
12. DAMACEN, A. Bento: A Função Representativa do Parlamento na Republica Federativa do Brasil, Universidade Presbiteriana de Mackenzie, 2009.
13. CRUZ, M. Braga da: Instituições Politicas e Processos Sociais, Bertrand Editora, Venda Nova, 1995.
14. DAHL, Robert: Democracia. Colecção Memórias do Mundo. Temas e Debates - Actividades Editoriais, Lda.1ª Edição, Lisboa, 2001.
15. Plano Estratégico da Assembleia da Republica (2013-2022)
16. ABRANTES, M. Lucia: Parlamento, apud: Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Lisboa/ S.Paulo, 1986.

17. LUNDIN, Irae: Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafios das abstenções nas eleições de 2008 e 2009 em Moçambique; apud: Moçambique em Transformação - Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009. Observatório Eleitoral, 2012, Maputo.
18. MACIE, Albano: Direito do Processo Parlamentar Moçambicano, Escolar Editora, Maputo 2012.
19. MIRANDA, Jorge/MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I. Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
20. CANOTILHO, J. J. Gomes, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2003, p. 635
22. <sup>1</sup> OCDE. Relatório sobre Procedimentos Parlamentares e Relações. PUMA/LEG,2000
23. PEQUENINO, B. e CISTAC, G: Proposta de Revisão Constitucional para Boa Governação, GDI – Instituto de Apoio à Governação e Desenvolvimento, CIEDMA, SARL, 2011.
24. *Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures: A Discussion Document for Review by Interested Legislatures, Donors and International Organizations*”, January 2007. National Democratic Institute for International Relations (NDI), 2007.

---

## Referências Bibliográficas

1. Agenda 2025: Visão e Estratégias da Nação. Comité de Conselheiros, Julho de 2003, Maputo.
2. AMARAL, Maria Lucia Abrantes: Parlamento, apud: Polis, Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado, Lisboa/ S.Paulo
3. Avaliação Conjunta do Apoio à Participação da Sociedade Civil no Diálogo sobre Políticas: Relatório Nacional de Moçambique. COWI. Outubro de 2012, Maputo.
4. BALOI, Obede, apud: *Sistemas E Processos Eleitorais - Funções, Implicações e Experiências*. Colectânea de Textos da Conferência sobre Sistemas Eleitorais decorrida em Luanda, de 13 a 15 de Novembro de 2001, Friedrich Ibert Stiftung, Luanda, 2001.
5. BRITO, Luis: *Sistema eleitoral moçambicano: uma dimensão crítica da representação política em Moçambique*. IESE, 2010 Maputo.
6. CISTAC, Gilles: *Historia Inacabada de uma Revisão Constitucional Anunciada*. Apud: *Propostas de Revisão Constitucional para Boa Governação*. GDI, 2011, Maputo.
7. Commonwealth (Latimer House) Principles on the Three Branches of Government, Novembro de 2003
8. CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2003.
9. Constituição da Republica de Moçambique (2004)
10. CRUZ, Manuel Braga da, *Instituições Políticas e Processos Sociais*, Bertrand Editora, Venda Nova, 1995.
11. DAHL, Robert: Democracia. Colecção Memórias do Mundo. Temas e Debates - Actividades Editoriais, Lda. 1.<sup>a</sup> Edição, Lisboa, 2003.
12. DAMACENA, Alfredo Bento: A Função Representativa do Parlamento na Republica Federativa do Brasil, Universidade Presbiteriana de Mackenzie, 2009.
13. Innovations in Social Budgeting: Mozambique Profile: Civil Society Monitoring Forum, 2012.
14. LUNDIN, Irae: *Participação Política do Cidadão numa Sociedade em Mudança: desafios das abstenções nas eleições de 2008 e 2009 em Moçambique*; apud: *Moçambique em Transformação - Espelhado nas Eleições Autárquicas, Presidenciais, Legislativas e Assembleias Provinciais de 2008-2009*. Observatório Eleitoral, 2012, Maputo.
15. MACIE, Albano: *Direito do Processo Parlamentar Moçambicano*, Escolar Editora, Maputo, 2012.
16. MEDEIROS, Rui: *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2006.
17. MIRANDA, Jorge: *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, Coimbra, 2006



18. MUNTINGH, Lukas: The state of civil society participation in Parliament. Law, democracy & development / vol 16 (2012). Community Law Centre, University of the Western Cape, 2012.
19. Plano Estratégico da Assembleia da Republica 2013-2022
20. Regimento da Assembleia da República, Lei nº 17/2007, de 18 de Junho
21. Towards the Development of International Standards for Democratic Legislatures: A Discussion Document for Review by Interested Legislatures, Donors and International Organizations”, NDI, January 2007.